

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 149

45^e année

21 juin 2002

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002

2002/C 149/01

Avis du Comité économique et social sur le «Surendettement des ménages dans l'Union européenne»

1

2002/C 149/02

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux rétroviseurs et aux systèmes supplémentaires de vision indirecte ainsi qu'à la réception des véhicules équipés de ces dispositifs et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil» (COM(2001) 811 final — 2001/0317 COD)

5

Prix: 18,00 EUR

FR

(Suite au verso)

2002/C 149/03	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants dans les transports», et — la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer un taux d'accises réduit sur certaines huiles minérales qui contiennent des biocarburants et sur les biocarburants» (COM(2001) 547 final — 2001/265 COD — 2001/266 CNS)	7
2002/C 149/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture et modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999» (COM(2001) 617 final (volume I) — 2001/0256 CNS)	11
2002/C 149/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses» (COM(2001) 624 final — 201/0257 COD)	13
2002/C 149/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004» (COM(2001) 584 final)	17
2002/C 149/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)» (COM(2001) 754 final — 2001/0293 COD)	24
2002/C 149/08	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi» (COM(2001) 629 final)	26
2002/C 149/09	Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail de la Commission: rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection» (COM(2001) 743 final)	30
2002/C 149/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/311/CE portant adoption de la troisième phase du programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur (<i>Tempus III</i>) (2000-2006)» (COM(2002) 47 final — 2002/0037 CNS)	36
2002/C 149/11	Avis du Comité économique et social sur «L'accord de partenariat ACP/UE»	38

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 149/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres» (COM(2001) 257 final — 2001/0111 COD)	46
2002/C 149/13	Avis du Comité économique et social sur «L'élargissement à l'Est de l'Union européenne et le secteur forestier»	51
2002/C 149/14	Avis du Comité économique et social sur «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes»	60
2002/C 149/15	Avis du Comité économique et social sur «Les PME dans les régions insulaires de l'Union européenne»	68
2002/C 149/16	Avis du Comité économique et social sur «La concurrence fiscale et ses effets sur la compétitivité des entreprises»	73
2002/C 149/17	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine» (COM(2001) 672 final)	79
2002/C 149/18	Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc de la Commission européenne: Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» (COM(2001) 681 final) ..	84

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur le «Surendettement des ménages dans l'Union européenne»

(2002/C 149/01)

Le 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément au paragraphe 3 de l'article 23 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Surendettement des ménages».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 avril 2002 (rapporteur: M. Ataíde Ferreira).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 78 voix pour, 6 voix contre et 8 abstentions.

1. Surendettement — Actualité du thème

1.1. Le 13 juillet 1992, le Conseil a envisagé pour la première fois, dans une résolution sur les priorités futures pour le développement de la politique de protection des consommateurs, d'inclure parmi celles-ci une investigation sur le surendettement.

1.2. Depuis lors, et bien que le phénomène du surendettement ait pris, et c'est un fait admis, de plus en plus d'ampleur au niveau des différents États membres, au point que cela ait justifié l'adoption de mesures législatives et administratives dans la plupart de ceux-ci, aucune initiative à caractère politique n'a été prise au niveau communautaire, malgré la promotion de l'étude du professeur Nick Huls⁽¹⁾ et du suivi du thème par les services de la DG SANCO actuelle, avec un grand professionnalisme d'ailleurs.

1.3. Le 27 mai 1999, le Comité économique et social a décidé de charger la section «Marché unique, production et consommation», de préparer un rapport d'information sur le «surendettement des ménages» qui a été envoyé à toutes les institutions communautaires sur décision de l'assemblée plénière.

1.4. Au cours de l'élaboration de ce rapport et pendant la présidence portugaise, le Conseil «consommateurs» de Luxembourg du 13 avril 2000, a repris le thème et attiré

l'attention de la Commission et des États membres sur la nécessité d'un traitement communautaire de ce problème.

1.5. Le rapport d'information du CES se terminait par une recommandation à la Commission en ces termes: «... et recommande donc à la Commission, en tant que première étape dans cette direction, d'entamer dans les plus brefs délais la préparation d'un Livre vert relatif au surendettement des ménages en Europe, dans lequel elle publiera les études disponibles sur la question, fera le point de la situation sur les régimes juridiques et les données statistiques des divers États membres et des pays en voie d'adhésion, tentera de définir un concept unique du surendettement et définira l'orientation qu'elle estime nécessaire pour les étapes suivantes, en vue d'atteindre les objectifs signalés dans le présent rapport».

1.6. Suite à cette recommandation, l'on sait que la Commission a lancé un appel d'offres pour la réalisation de deux études, l'une relative aux aspects statistiques, et l'autre concernant les différents régimes juridiques du surendettement dans les États membres.

L'on sait également cependant, que la Commission n'a pas retenu l'étude sur les aspects juridiques et a résilié le contrat y relatif. Elle serait en train d'analyser l'étude statistique qui pose le problème de la comparaison des données apportées, ce qui était naturellement à prévoir compte tenu du fait que l'appréciation et l'approche de ce phénomène varient d'un État membre à l'autre. Jusqu'à présent, elle n'a pas révélé officiellement la direction qu'elle entend donner à l'approche

(1) «Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions» Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n° 29, 1994.

de cette problématique, et l'on peut constater que ce thème est exclu de son programme d'action. Il est toutefois pris acte de quelques mesures isolées jugées positives, bien que parcellaires, prévues dans le cadre de la révision de la directive sur le crédit à la consommation.

1.7. Le CES, dans le cadre de l'élaboration du présent avis d'initiative, a décidé d'organiser une audition publique, avec l'appui de la présidence suédoise, à Stockholm, le 18 juin 2001, afin de recueillir des informations actuelles et de confronter les différentes expériences des pays nordiques en la matière, élément dont l'omission se faisait sentir dans le rapport d'information précité.

1.7.1. Au cours de cette audition, le secrétaire d'État à la justice de Suède a eu l'occasion de faire valoir l'intérêt que le gouvernement suédois attachait à l'approche communautaire de cette question, comme moyen de surmonter les inconvénients dus à la diversité des approches nationales et des solutions trouvées avec des résultats divergents dans les divers États membres ⁽¹⁾.

1.8. Par ailleurs, Le 2 juillet 2001, le Conseil national des consommateurs et des usagers (CNCU) a organisé, avec la collaboration de la Commission européenne, une conférence importante sur les «Règles de concurrence dans l'UE et les systèmes bancaires comparés», lors de laquelle le Chef de l'Unité «services financiers» de la DG SANCO a eu l'occasion de présenter les orientations suivies dans la proposition de nouvelle directive sur le crédit à la consommation et au cours de laquelle les problèmes de surendettement, dans leur dimension communautaire, ont été débattus ⁽²⁾.

1.8.1. La DG SANCO a également pris l'initiative de réaliser à Bruxelles, le 4 juillet 2001, une audition avec des experts des gouvernements pour discuter les modifications de la directive sur le crédit à la consommation proposées, lors de laquelle certains aspects concernant la prévention du surendettement ont été soulignés.

1.9. Déjà pendant la présidence belge, un colloque important sur «les crédits à la consommation et l'harmonisation communautaire» avait eu lieu à Charleroi les 13 et 14 novembre 2001, lors duquel le ministre de l'économie et de la recherche scientifique belge avait tenu à souligner les aspects sociaux et économiques du problème ainsi que ses rapports avec le développement des services financiers et du commerce transfrontalier dans le marché intérieur ⁽³⁾.

1.10. Il faut également mentionner le conseil «marché intérieur, consommateurs et tourisme» du 26 novembre 2001, lors duquel les ministres ont estimé, entre autres considérations et recommandations, que: «... les divergences au niveau du traitement tant préventif que social, juridique et économique du surendettement entre États membres pourraient donner lieu à d'importantes disparités tant entre consommateurs européens qu'entre les offreurs de crédit», et que par conséquent «... une réflexion pourrait être envisagée au niveau communautaire pour apporter, en complément aux mesures en faveur de ce développement du crédit transfrontalier, des mesures visant à prévenir le surendettement tout au long du seul cycle de crédit».

2. La dimension communautaire du surendettement des ménages

2.1. Le phénomène de surendettement comporte des aspects sociaux, économiques, financiers, juridiques (du point de vue du droit civil et procédural) et, naturellement, politiques, qui méritent tous de faire l'objet d'un accompagnement au niveau communautaire.

2.1.1. Les aspects juridiques sont essentiels dans la perspective que l'on entend mettre en valeur dans le présent avis d'initiative, car ils ont une influence directe sur la politique de réalisation du marché intérieur.

2.2. Il est très clairement ressorti des études et des auditions que le développement d'un marché des services financiers transfrontaliers passe par la confiance des producteurs, des commerçants, des professions libérales et des consommateurs.

2.2.1. Un élément est essentiel, du point de vue des fournisseurs de crédit: la transparence des règles qui régissent le marché, même en cas de défaillance.

2.3. S'il est vrai que bon nombre des situations de défaillance, qui sont un premier pas vers le surendettement, peuvent être réglées dans le cadre de l'octroi de crédit, et en particulier de crédit à la consommation, il existe toute une série de mesures de prévention et de redressement des situations de surendettement qui relèvent en premier lieu des domaines de la justice et du marché intérieur.

2.4. Si l'on considère le principe de subsidiarité et la nouvelle rédaction de l'article 153 du Traité de Rome et de l'article 34 du Traité d'Amsterdam, il est non seulement possible mais indispensable, en vue de la réalisation effective du marché intérieur, de prévoir une approche communautaire des aspects essentiellement juridiques du surendettement des ménages, de manière harmonisée.

2.5. Trois raisons fondamentales permettent d'étayer cette affirmation.

(1) Il ressort de son intervention l'affirmation selon laquelle «il existe un risque réel de voir la diversité actuelle des régimes dans l'Union européenne contribuer aux entraves techniques à la libre circulation des biens et des services dans le marché unique».

(2) En Italie, l'association de consommateurs ADICONSUM a soutenu, avec d'autres ONG et certains instituts de crédit, un projet de loi sur le règlement des situations de surendettement des ménages.

(3) Le gouvernement belge a adopté le 25 janvier 2002 un projet de loi sur le crédit à la consommation dans lequel est prévue l'interdiction de la publicité de nature à inciter au surendettement.

2.5.1. La première concerne l'égalisation des conditions de concurrence entre ceux qui accordent les crédits à des particuliers, qu'il s'agisse des établissements de crédits, d'autres opérateurs financiers, des commerçants eux-mêmes ou encore des prestataires de services en matière de vente à tempérament et à crédit.

2.5.2. La deuxième tient au fonctionnement même du marché intérieur qui, une fois de plus, s'il est «unique» pour ce qui est des possibilités de transactions transfrontalières, est divisé en plusieurs ordres juridiques nationaux lorsqu'il s'agit de tenter de résoudre des questions découlant de ce même marché. En particulier, compte tenu des récentes orientations en matière de commerce électronique et de ventes à distance de biens et de services financiers, il serait tout à fait justifié d'harmoniser le régime de traitement du surendettement des ménages, à l'instar de ce qui se fait déjà pour les faillites de commerçants, faute de quoi, apparaîtraient de nouvelles barrières à la concurrence et des distorsions au niveau de la compétitivité des entreprises.

2.5.3. La troisième raison a trait à la protection des consommateurs et relève des dispositions du nouvel article 153 du traité. Il est aujourd'hui expressément stipulé à l'alinéa b) du paragraphe 3 de cet article que la Communauté, aux fins de la réalisation des objectifs auxquels se réfère le paragraphe 1^{er} du même article, et qui couvre indiscutablement le traitement des situations de surendettement, apportera une contribution avec des «mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi». On ne saurait douter par conséquent de la nécessité de l'encadrement de la question du surendettement dans une politique communautaire de nature à garantir l'harmonisation des initiatives nationales en la matière, si l'on ne veut pas courir le risque de créer des situations condamnables de discrimination, tant en ce qui concerne les professionnels que les consommateurs.

2.6. Trois autres raisons circonstanciées conseillent une action immédiate de la Commission.

2.6.1. La première concerne l'introduction physique de la monnaie unique et l'élan qu'elle donnera au commerce transfrontalier et, par conséquent, au crédit, en éliminant l'une des principales entraves reconnues en matière de transactions transfrontalières.

2.6.2. La deuxième est liée au développement du commerce électronique et des ventes à distance, avec tout ce que les directives y relatives prévoient pour contribuer à l'élimination des obstacles géographiques et logistiques et à la confiance des professionnels et des consommateurs. L'adoption prochaine de la proposition de directive sur la vente à distance de services financiers viendra compléter le cadre légal nécessaire au développement du crédit transfrontalier.

2.6.3. Enfin, l'élargissement prochain de l'Union européenne conseille au moins une harmonisation immédiate, avant que le cadre légal ne devienne encore plus complexe et difficile à gérer.

3. Conclusions et recommandations

3.1. Le CES tire par conséquent les conclusions suivantes:

- a) Le phénomène du surendettement s'est généralisé dans tous les pays de l'Union européenne et a fait son apparition dans les pays en voie d'adhésion, avec une tendance à l'aggravation suite à l'ouverture des frontières et du commerce transfrontalier;
- b) la plupart des pays de l'Union européenne ont conçu et appliqué, au niveau national, des systèmes de prévention et de redressement des situations de surendettement différents, divergents et qui entrent parfois en conflit, tant en termes de droit substantiel que de procédures judiciaires ou administratives;
- c) ces différences constituent des barrières au développement du crédit transfrontalier et à la réalisation même du marché unique, en ce qu'elles ne contribuent pas à assurer la confiance nécessaire des acteurs économiques dans les potentialités et les bénéfices du marché intérieur;
- d) un effort d'harmonisation des aspects juridiques liés au surendettement est donc souhaitable et une telle harmonisation est possible dans le cadre des dispositions combinées des articles 2 et 34 du Traité sur l'UE et des articles 3, alinéa t) et 153 du Traité de Rome.

3.2. Le CES formule par conséquent les recommandations suivantes:

3.2.1. La Commission devrait:

- a) procéder à une publication officielle immédiate des études qu'elle a commandées sur les aspects statistiques et lancer un nouvel appel d'offres pour l'élaboration d'une étude sur le droit comparé du surendettement en Europe;
- b) préparer, dans les plus brefs délais, un livre vert analysant les conséquences de la situation actuelle dans la perspective de la réalisation du marché intérieur;
- c) proposer des mesures d'harmonisation du cadre légal de prévention et de redressement des situations de surendettement, tant du point de vue du droit substantiel que des procédures, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, et compte tenu des dispositions des articles 2 et 34 du Traité sur l'Union et des articles 3 et 153 du Traité de Rome;
- d) définir et mettre en place un réseau d'échanges d'informations entre les États membres et ses services pour accompagner l'évolution du phénomène du surendettement des ménages dans les États membres et dans les États en voie d'adhésion, en vue de créer un observatoire européen du surendettement;

- e) attacher une attention particulière aux effets que peut avoir, en termes de création ou d'aggravation de situations de surendettement des ménages, l'adoption de mesures dans différents domaines des politiques communautaires, notamment en ce qui concerne le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire, les communications commerciales, la publicité et le «marketing» et les pratiques du commerce.

3.2.2. Les États membres devraient:

- a) poursuivre leur action sur la voie inaugurée avec la résolution du 13 juillet 1992, et reprise dans les Conseils «consommateurs» du 13 avril 2000 et du 26 novembre 2001, jusqu'à la définition d'un cadre légal pour une approche communautaire de la question du surendettement des ménages;
- b) envisager la possibilité de consigner dans un règlement parallèle à celui qui a défini le régime d'insolvabilité pour les entreprises certains aspects juridiques du surendettement;
- c) demander à la Commission d'étudier et de présenter, à la lumière de l'expérience et de l'échange d'informations avec les États membres, des propositions d'harmonisation en matière d'information à donner aux consommateurs dans les contrats de crédit, d'utilisation des données relatives à l'insolvabilité, du rôle des intermédiaires de

crédit ou des sociétés financières, de régime procédural des exécutions en cas de défaillance et de procédures spéciales de recouvrement de crédits;

- d) envisager la possibilité d'établir, dans le cadre d'une corégulation, des codes de conduite pour le redressement des situations de surendettement;
- e) envisager des possibilités de coopération en vue du redressement des situations de «pluriendettement» découlant de crédits transfrontaliers, par des moyens extrajudiciaires;
- f) promouvoir, dès l'âge de la scolarité, des actions d'information et d'éducation destinées à la prévention du surendettement.

3.2.3. Le Conseil et le Parlement européen devraient:

- a) reconnaître clairement et sans équivoque la nécessité de prendre des initiatives, au niveau de l'Union européenne, dans l'objectif d'harmoniser les aspects juridiques du traitement du surendettement, dans le cadre, en termes de champ d'application et de portée, évoqué à l'alinéa c) du paragraphe 3.2.2 précédent;
- b) prévoir et mettre à disposition les moyens budgétaires indispensables pour que la Commission puisse poursuivre le suivi du phénomène du surendettement et prendre les initiatives nécessaires à l'adoption des mesures d'harmonisation législatives précédemment mentionnées.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux rétroviseurs et aux systèmes supplémentaires de vision indirecte ainsi qu'à la réception des véhicules équipés de ces dispositifs et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil»

(COM(2001) 811 final — 2001/0317 COD)

(2002/C 149/02)

Le 21 mars 2002, conformément à l'article 95 du traité instituant les Communautés européennes, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 avril 2002 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 94 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Contenu de la proposition

1.1. La proposition de directive a pour objet l'introduction de normes harmonisées pour les rétroviseurs et les systèmes supplémentaires de vision indirecte destinés aux véhicules à moteur des catégories M (véhicules affectés au transport de personnes) et N (véhicules affectés au transport de marchandises).

1.2. Cette proposition modifie et remplace la directive 71/127/CEE⁽¹⁾ du 1^{er} mars 1971, directive particulière adoptée dans le cadre de la procédure de réception CE fixée par la directive 70/156/CEE⁽²⁾ concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception CE des véhicules à moteur et de leurs remorques.

1.3. La base juridique de la proposition à l'examen est l'article 95 du traité CEE. Quoique la proposition conserve pour l'essentiel la structure de la directive 71/127/CEE, elle en modifie substantiellement le contenu.

1.4. La proposition vise à réduire les risques dérivant d'une vision latérale et postérieure incomplète par une extension du champ de vision réalisée au moyen d'innovations particulières apportées aux composants des véhicules et de l'introduction de nouvelles technologies. L'objectif est d'améliorer la sécurité des usagers de la route.

1.5. L'élément le plus important est le passage d'une base volontaire à une procédure obligatoire pour toutes les catégories de véhicules lourds et légers dans le cadre du système de réception prévu par la directive 71/127/CEE

2. Objectifs de la proposition

2.1. Il apparaît de manière évidente que la proposition à l'examen va dans le sens d'une harmonisation des solutions appliquées dans les différents États membres et de la concrétisation de normes uniques valables dans l'ensemble de l'Union européenne. L'abrogation de la directive 71/127/CEE est donc prévue dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la proposition à l'examen.

2.2. Les principales nouveautés, outre l'introduction de la norme obligatoire, sont l'installation de rétroviseurs supplémentaires, la modification de certaines caractéristiques de ceux-ci afin d'étendre le champ de vision indirecte et la possibilité de remplacer les rétroviseurs actuellement prévus par des systèmes à caméra-moniteur.

3. Observations générales

3.1. Dans le cadre de son examen du texte proposé par la Commission, le Comité a estimé que la sécurité est une considération qui l'emporte sur tout éventuel problème dans l'application des nouveautés prévues.

3.1.1. Le Comité souscrit aux grandes lignes de la proposition à l'examen, car il a toujours jugé positives les interventions législatives visant à améliorer les normes de sécurité qui permettent de mieux protéger les véhicules mêmes tout en prêtant une attention particulière à la sécurité des usagers les plus vulnérables (piétons, cyclistes, motocyclistes, etc.).

3.1.2. Il estime que le passage du régime volontaire prévu par la directive 71/127/CEE au régime obligatoire prévu dans la proposition à l'examen, quoique non sans poser certains problèmes techniques évoqués dans les observations générales et spécifiques, constitue une condition importante pour une harmonisation progressive des normes qui régissent les systèmes de réception.

⁽¹⁾ JO L 68 du 1.3.1971.

⁽²⁾ JO L 42 du 23.2.1970.

3.1.3. La mise en œuvre complète de la proposition introduira dans l'Union européenne des prescriptions obligatoires et des normes qualitatives des systèmes de vision indirecte destinés aux véhicules à moteur des catégories M et N, et ce dans l'attente de la directive cadre sur l'ensemble des véhicules de transport de marchandises, actuellement à l'examen devant la Commission, qui devra permettre de remédier à la situation actuelle qui voit les États membres exercer leur droit de conserver leur propre réglementation.

3.1.4. Le Comité déplore que la proposition de directive présente des lacunes du point de vue de l'évaluation économique, dans la mesure où elle ne contient aucune analyse de l'impact qu'aura l'introduction des rétroviseurs supplémentaires.

4. Observations spécifiques

4.1. Délais d'application

4.1.1. Eu égard aux considérations ci-dessus, le Comité se demande si les délais de mise en œuvre de la proposition ne sont pas trop courts, ne tenant donc pas compte du degré de difficulté technique qui varie en fonction de la complexité des équipements à installer.

4.1.2. De manière spécifique, si les dates prévues à l'article 2 (paragraphes 1 et 2) semblent convenir, la date prévue au paragraphe 3 du même article pour l'application de la directive en ce qui concerne les «nouvelles immatriculations» (première immatriculation) pourrait être trop rapprochée.

5. Annexe II — Rétroviseurs asphériques

5.1. L'annexe II (points 3.1 et 3.3.3) prévoit l'obligation d'installer sur les véhicules des catégories M₁ et N₁ un rétroviseur asphérique additionnel tant du côté du conducteur que du côté du passager afin d'éliminer les «angles morts».

5.2. Quoique conscient que les efforts visant à l'élimination de cet élément négatif peuvent induire des problèmes techniques, liés par exemple à la distorsion du champ de vision, le Comité accueille favorablement la diffusion de tous les dispositifs qui peuvent contribuer à accroître la sécurité.

5.3. Il estime que les difficultés liées à l'utilisation des rétroviseurs asphériques proviendront en grande mesure de la nécessité pour l'utilisateur de s'y adapter, et que cette adaptation sera facilitée par le processus d'uniformisation obligatoire et généralisée de ces équipements.

5.4. Le Comité souhaite que les véhicules non soumis à la réglementation communautaire mais circulant sur le territoire de l'Union soient eux aussi dotés des systèmes de sécurité prévus par la directive.

6. Annexe III — Champ d'application pour les véhicules de la catégorie M₁

6.1. L'annexe III impose pour les rétroviseurs principaux de la classe III, point 5.3 du document, pour le rétroviseur tant du côté du conducteur que du côté du passager, une visibilité au sol à quatre mètres des points oculaires.

6.2. Tout en reconnaissant que l'obtention de ce champ de vision nécessite un accroissement des dimensions des rétroviseurs, ce qui aura une incidence négative sur l'aérodynamique, le Comité privilégie en tout état de cause l'application du dispositif prévu, qu'il considère comme un facteur important pour augmenter la sécurité des plus vulnérables des usagers de la route.

7. Conclusions

7.1. Le Comité soutient et approuve, sous réserve des observations formulées ici, les lignes générales de la proposition. Il espère en outre que la directive cadre prévue pour la certification européenne des véhicules de transport de marchandises verra bientôt le jour et qu'elle constituera un élément de référence fondamental pour les procédures de réception dans le secteur.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants dans les transports**», et
- la «**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer un taux d'accises réduit sur certaines huiles minérales qui contiennent des biocarburants et sur les biocarburants**»

(COM(2001) 547 final — 2001/265 COD — 2001/266 CNS)

(2002/C 149/03)

Le 18 janvier 2002, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2002 (rapporteur: M. Wilkinson).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La Commission présente une communication et deux propositions de directive sur les carburants de substitution, faisant l'objet du document COM(2001) 547 final. L'une des propositions de directive contient des mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants et l'autre offre aux États membres la possibilité d'appliquer un taux d'accises réduit sur les biocarburants.

1.2. La proposition visant à promouvoir les carburants de substitution est motivée par la protection de l'environnement et l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'UE. Cette proposition permet aux États membres (sans les y obliger) d'appliquer un taux réduit d'accises afin de rendre les biocarburants concurrentiels, étant donné que leur production représente un coût supplémentaire d'environ 300 euros par 1 000 litres de gasoil remplacés par du biocarburant⁽¹⁾. D'après la Commission, il faudrait que le prix du pétrole s'élève à environ 70 euros par baril pour que les biocarburants puissent concurrencer les carburants à base de pétrole⁽²⁾.

1.3. Il est proposé d'obliger les États membres à veiller à ce que les biocarburants représentent d'ici 2005 un certain pourcentage (il serait fixé au départ à 2 % du total et devrait augmenter progressivement) des carburants destinés aux transports vendus sur leur territoire. En fonction des conclusions de l'examen auquel la Commission procédera avant la fin de 2006, les États membres pourraient être tenus, dans une deuxième phase, de s'assurer que tous les carburants vendus

contiennent du biocarburant. L'objectif est le remplacement, d'ici 2020, de 20 % des carburants classiques par des carburants de substitution, dont 8 % seraient des biocarburants⁽³⁾.

1.4. La Commission estime que des mélanges contenant jusqu'à 15 % de biocarburant pour l'essence et 5 % de biocarburant pour le gasoil pourraient être utilisés par la plupart des véhicules sans qu'il soit nécessaire de procéder à des modifications importantes. L'utilisation de biocarburant «pur» restera, pour quelques années⁽⁴⁾, probablement fortement limitée aux flottes captives, telles que les transports publics et les taxis.

2. Observations générales

2.1. Le Comité est favorable au principe de base de la proposition à l'examen, à savoir le remplacement de certains carburants d'origine fossile par des carburants de substitution provenant de sources d'énergie renouvelables. Il constate qu'une grande variété de carburants de substitution sont actuellement en cours de développement ou déjà utilisés. Il accueille favorablement les possibilités de diversification de l'agriculture et de création d'emplois présentées dans la proposition, ainsi que les bénéfices attendus pour l'environnement, notamment dans la lutte contre le changement climatique, et la sécurité accrue d'approvisionnement.

(1) Ce chiffre tient compte du fait qu'environ 1 100 litres de biodiesel sont nécessaires pour remplacer 1 000 litres de gasoil classique, et que, dans les conditions de mélange autorisées par l'Union européenne (2,7 % d'oxygène maximum), il faut 1 000 litres de bioéthanol pour remplacer 1 000 litres de pétrole.

(2) Cela traduit la situation actuelle mais des économies d'échelle devraient, avec le temps, ramener ce niveau à 55 euros par baril.

(3) Les 12 % restants seraient répartis entre le gaz naturel et l'hydrogène.

(4) Il est encourageant de constater qu'un nombre croissant de véhicules à carburant flexible (VCF), qui fonctionnent avec un mélange composé à 85 % de bioéthanol, sont vendus aux États-Unis et en Suède qui représente le marché pilote de Ford dans l'Union européenne. Cela pourrait vouloir dire que les VCF se banaliseront plus vite que prévu auprès des consommateurs. Pour être compétitifs, il faut que le bioéthanol entrant dans la composition d'un carburant soit exempté de taxe ou que les coûts de production soient subventionnés.

2.2. Le Comité constate que les chiffres peuvent varier considérablement en fonction des études, mais reconnaît les efforts fournis par la Commission pour présenter des statistiques pouvant être étayées. Le Comité estime qu'il convient de préciser encore les chiffres avancés, de donner de meilleures informations sur les coûts probables et de clarifier certains aspects environnementaux, techniques et économiques. Il est particulièrement important d'évaluer (en utilisant toujours la même méthodologie) les avantages environnementaux des propositions en regard des autres facteurs.

2.3. La proposition couvre un domaine complexe impliquant diverses politiques de l'UE (environnement, agriculture, fiscalité, etc.), et un domaine dans lequel les développements techniques sont nombreux. Il importera de surveiller de près ces développements afin de garantir que les objectifs fixés soient réalisés de la meilleure façon et de la manière la plus rentable possible. Ce dernier point est particulièrement important en raison des coûts impliqués, alors que d'importants investissements sont déjà prévus au cours des dix prochaines années pour la production de carburants sans soufre ⁽¹⁾.

3. Observations spécifiques

3.1. Flexibilité

3.1.1. Comme indiqué ci-dessus, de nombreux types de carburants de substitution ont été mis au point ou sont actuellement en cours de développement ⁽²⁾. Il est impossible de prévoir avec précision la vitesse à laquelle la situation évoluera dans la plupart de ces domaines ou la nature des avantages environnementaux et économiques. Nous nous félicitons donc de l'engagement de la Commission à suivre de près toutes les évolutions.

3.1.2. En outre, la situation actuelle des carburants de substitution varie d'un État membre à l'autre; les parcs de transport sont également très divers. Des solutions différentes bénéficieront à des États membres différents. Il importe dès lors que les États membres disposent d'une flexibilité maximale pour atteindre l'objectif global. Ainsi, l'on pourrait notamment prendre en compte tous les types de carburants renouvelables pour atteindre les objectifs fixés pour chaque État membre, à condition que cette flexibilité ne les empêche pas de respecter ces objectifs et qu'elle ne provoque pas de dysfonctionnements du marché intérieur.

3.1.3. Dans le cadre général de la politique énergétique de l'Union européenne, la diversité présenterait l'avantage de pouvoir répartir le développement des carburants renouvelables et les investissements entre différentes solutions et les forces du marché pourraient jouer un rôle plus important.

3.1.4. Bien que la Commission considère le commerce de biocarburants entre les États membres comme la voie la plus prometteuse, le Comité se demande si, dans le but de tirer le meilleur parti de la flexibilité, il ne serait pas possible d'envisager de définir des objectifs pour chaque État membre (comme proposé), et ensuite, par le biais d'un système «d'échange des droits d'émission», de laisser aux États membres la souplesse nécessaire pour choisir les moyens d'atteindre leurs objectifs. L'effet global dans l'UE serait le même (en ce qui concerne les émissions, la sécurité et l'emploi), et chaque État membre aurait toujours l'obligation d'atteindre son objectif, mais disposerait d'une plus grande latitude quant aux moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

3.1.5. La proposition (devant faire l'objet d'un réexamen en 2006) selon laquelle tous les types de carburant commercialisés devraient obligatoirement contenir un certain pourcentage de biocarburant réduirait la flexibilité et nécessite d'être analysée plus avant.

3.2. Environnement

3.2.1. Le principal avantage, vivement soutenu par le Comité, est le remplacement de certains carburants d'origine fossile par du carburant provenant d'une source renouvelable. Il conviendrait que la directive établisse clairement que les carburants renouvelables plutôt qu'alternatifs sont la clef pour de meilleurs résultats en matière d'environnement et de sécurité d'approvisionnement. Le recours aux biocarburants entraînera également une réduction bienvenue des déchets dans certains secteurs (par exemple, grâce à l'utilisation d'huiles et de graisses végétales usagées — qui représentent près de 3 millions de tonnes par an dans l'UE — comme biomasse secondaire).

3.2.2. En ce qui concerne les biocarburants, l'incidence sur les émissions de CO₂ et d'autres gaz sera limitée au début en raison des faibles quantités utilisées.

3.2.3. Bien que la Commission ait trouvé une majorité d'études positives, on relève des points de vue divergents en ce qui concerne l'équilibre des avantages environnementaux tirés des biocarburants. Le premier objectif de cette proposition étant les bénéfices pour l'environnement, il est essentiel de disposer des meilleures informations possibles sur cet aspect qu'il convient d'approfondir.

⁽¹⁾ À noter cependant que l'adjonction d'ester méthyle oléagineux peut compenser avantageusement la diminution du taux de soufre des carburants.

⁽²⁾ Les biocarburants (produits à base d'un nombre croissant de matières premières), le gaz naturel (y compris le gazoil produit à partir du gaz naturel ainsi que ses dérivés, le méthanol et le diméthyléther), l'hydrogène et les piles à combustible, l'électricité, le gaz de pétrole liquéfié.

3.3. Agriculture ⁽¹⁾

3.3.1. La proposition à l'examen offre la possibilité de pratiquer une agriculture diversifiée et de stimuler les économies rurales, qui est la bienvenue. Toutefois, cette proposition ne mentionne pas la forte possibilité qu'une grande partie des exigences en matière de biocarburants pourrait être satisfaite grâce au commerce avec des pays tiers. Bien que certains pays en voie de développement puissent en profiter, il est probable que cela bénéficiera principalement aux États-Unis et au Brésil; ils disposent tous deux d'une énorme capacité en la matière et leurs prix seront probablement attractifs grâce à leur échelle de production. Ce commerce pourrait avoir un effet marqué sur les emplois supplémentaires prévus. Par ailleurs, l'exportation de biocarburants de l'UE pourrait également devenir à terme une possibilité intéressante. Le Comité souligne que le développement de l'agriculture en vue de produire davantage de biomasse ne doit en aucun cas affecter les précautions prises par l'Union européenne concernant les organismes génétiquement modifiés.

3.3.2. L'utilisation des déchets forestiers (et d'autres matières premières contenant de la cellulose) pour produire des biocarburants constitue un autre domaine prometteur à moyen terme. La vitesse des progrès, comme pour les autres domaines de développement, dépendra principalement des ressources qui lui seront consacrées.

3.3.3. En réalité, les évolutions dans le domaine des biocarburants s'intégreront dans un cadre beaucoup plus vaste, à savoir la politique agricole commune (PAC) et les politiques énergétiques de l'Union. Il s'agira notamment de trouver le juste équilibre entre l'utilisation des terres agricoles pour la production alimentaire et pour d'autres usages. Outre le recours aux biocarburants, le Comité propose que la production d'énergie par incinération d'une partie de la biomasse soit une méthode supplémentaire visant à réduire la consommation des carburants fossiles pour un coût avantageux, tout en procurant des avantages en termes d'agriculture, d'environnement et de sécurité d'approvisionnement.

3.4. Emploi

3.4.1. Bien que les estimations relatives à l'impact sur l'emploi soient très variables, la production de biocarburants est une activité à forte intensité de main-d'œuvre. La Commission estime que le remplacement par des biocarburants de 1 % de la consommation totale de carburants de l'UE devrait créer entre 45 000 et 75 000 nouveaux emplois, principalement dans les zones rurales (voir cependant la remarque au paragraphe 3.3.1). Selon la Commission, la culture de plantes destinées à la production de biocarburants devrait faciliter l'intégration du secteur agricole des pays candidats lorsqu'ils adhéreront à l'UE. La mise en place de la nouvelle infrastructure nécessaire

devrait également impliquer la création d'un nombre équivalent d'emplois (qui ne seraient toutefois que très temporaires).

3.5. Sécurité d'approvisionnement énergétique

3.5.1. L'importance de la sécurité d'approvisionnement en carburants croît à mesure que le parc de transport de l'UE augmente. Les politiques proposées n'auront probablement, dans le meilleur des cas, qu'une incidence modeste sur les prix du pétrole ⁽²⁾, mais contribueraient certainement à l'autosuffisance de l'UE. Il convient de noter que la production d'essence est excédentaire ⁽³⁾ dans l'UE, ce qui garantit une sécurité d'approvisionnement acceptable. Par ailleurs, la contribution du biodiesel à la sécurité d'approvisionnement est très appréciable et mérite un soutien total.

3.6. Fiscalité

3.6.1. Les forces du marché joueront inévitablement un rôle important dans la promotion de l'utilisation des biocarburants. Il est évident qu'à moins que le prix à la pompe des biocarburants, y compris des mélanges, ne puisse être compétitif pour le consommateur, rien n'incitera à dépenser des sommes considérables pour utiliser davantage les biocarburants. Le seul moyen réaliste d'y arriver est la fiscalité. Cependant, le Comité doute que la réduction maximale proposée de 50 % des taxes suffira à atteindre cet objectif, du moins dans la plupart des États membres ⁽⁴⁾. La nécessité d'une telle restriction est également contestable: les ministres des Finances auront toujours le plein contrôle des taux qu'ils décideront de fixer. La suppression de l'accord actuel autorisant l'exemption des biocarburants purs aura également un effet dissuasif.

3.6.2. Le Comité estime que la proposition devrait simplement autoriser les États membres à appliquer n'importe quel taux d'accises, jusqu'à 0 %, sur le biocarburant présent dans les carburants vendus sur leur territoire. Il importera de veiller à ce que ce type d'incitation n'entraîne aucune distorsion sur le marché de l'alcool éthylique, dont les applications industrielles sont nombreuses.

⁽¹⁾ Cf. l'avis récent du CES sur «La relance d'un plan "protéines végétales" au niveau communautaire» (CES 26/2002).

⁽²⁾ Une baisse de 2 % de la demande de pétrole réduirait la consommation de l'UE d'environ 4 milliards de barils par an.

⁽³⁾ Bien que l'on constate que seuls près de 44 % des besoins en pétrole brut sont couverts par la production européenne.

⁽⁴⁾ En vertu de la proposition à l'examen, le biocarburant entrant dans la composition d'un carburant, à concurrence de 50 %, serait totalement exempt de taxe; aucun abattement fiscal supplémentaire ne serait accordé aux carburants composés de plus de 50 % de biocarburant.

3.6.3. Afin de réaliser de réels progrès, il sera essentiel à ce nouveau secteur industriel de disposer de conditions stables pour fonctionner. À cet égard, le Comité se demande si l'horizon de planification de six ans est adéquat et estime qu'il conviendrait d'envisager son allongement.

3.7. Promotion

3.7.1. Des incitations fiscales (voir ci-dessus) sont les seules mesures de promotion spécifiques proposées, le Comité suggère à la Commission et aux États membres de lancer une campagne d'information pour expliquer au public les avantages des biocarburants et des autres sources d'énergie renouvelables.

3.8. Coûts

3.8.1. Les propositions ne donnent aucune information certaine quant aux coûts qu'elles entraîneront. Si ceux-ci sont très élevés, et rien que pour cette raison, le calendrier proposé semble trop optimiste. La Commission devrait inclure une réelle prévision des coûts dans ses propositions.

4. Conclusions

4.1. Le Comité soutient pleinement les objectifs des propositions à l'examen. Il se félicite en particulier des avantages attendus pour l'environnement d'une utilisation accrue de carburants renouvelables et des possibilités de renforcer la diversité agricole et de réduire l'ampleur de la mise en jachère dans le cadre de la PAC.

4.2. Il souhaite assouplir autant que possible les moyens pour atteindre les objectifs liés à l'utilisation des biocarburants afin de tenir compte des situations différentes des États membres. Il conviendrait par exemple de prendre dûment en considération les différents types de carburants renouvelables.

4.3. Le Comité souligne la nécessité de donner aux nouvelles industries indispensables au respect des objectifs de l'Union européenne dans ce domaine un environnement stable dans lequel elles pourraient se développer et de créer une situation économique qui incite les consommateurs à utiliser des biocarburants.

4.4. Étant donné le rôle crucial que joueront les incitations fiscales dans l'acceptation des biocarburants (et des autres carburants renouvelables), le Comité estime que la réduction des taux d'accises sur ces carburants ne devrait pas être limitée par la directive mais entièrement laissée à la discrétion des États membres.

4.5. Le Comité regrette que si peu d'informations soient fournies sur les coûts probables entraînés par ces propositions et invite la Commission à présenter les informations adéquates afin de permettre une planification et une clarification réelles de l'efficacité-coût des propositions.

4.6. Au vu des doutes exprimés par certains concernant l'équilibre des avantages environnementaux des propositions, la Commission est invitée à veiller à ce que toutes les études disponibles, passées et à venir, soient réexaminées afin de clarifier les faits à cet égard.

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture et modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999»

(COM(2001) 617 final (volume I) — 2001/0256 CNS)

(2002/C 149/04)

Le 22 novembre 2001, le Conseil a décidé, conformément aux article 36 et 37 du traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2002 (rapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 89 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. En application du règlement (CE) n° 1467/94 du Conseil concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, il a été mis en place en 1994 un programme d'action pour une période de cinq ans qui s'est terminée le 31 décembre 1999. Avec ce programme d'action, la Commission a donné suite à des initiatives du Parlement européen qui s'était penché dès les années 80 sur le problème de l'érosion génétique dans diverses résolutions et avait proposé des initiatives communautaires en vue d'enrayer ce processus.

1.2. Ce programme d'action a permis de financer différents projets. La majorité de ces projets portaient essentiellement sur la caractérisation des ressources génétiques disponibles ex situ; parmi les participants au projet figuraient notamment des banques de gènes, des instituts de recherche et des utilisateurs. Un certain nombre d'ONG avaient été également impliquées sous la responsabilité des instituts scientifiques.

1.3. Le programme d'action a été évalué par un groupe d'experts indépendants, comme prévu dans le règlement (CE) n° 1467/94. Le premier rapport a été transmis au Conseil et au Parlement européen. Ce rapport donne du programme d'action une évaluation globalement positive et il invite à poursuivre et renforcer l'action tout en veillant à:

- assurer un meilleur équilibre entre projets concernant les végétaux et projets concernant les animaux;
- intégrer la notion de conservation *in situ*/dans l'exploitation pour tenir compte des engagements internationaux ainsi que des caractéristiques des ECO-régions;
- mettre l'accent sur une participation plus active des ONG;
- améliorer la coordination entre les États membres et la Commission en ce qui concerne la négociation et les actions au niveau de la FAO;

- orienter davantage l'action de manière à assurer une plus large participation des États membres.

1.4. Dans le projet de règlement qu'elle soumet à présent, la Commission préconise un nouveau programme d'action communautaire d'une durée de cinq ans.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se réjouit que la Commission propose l'établissement d'un nouveau programme d'action communautaire. Il souligne que la perte de ressources génétiques dans l'agriculture est loin d'être stoppée et que dès lors la poursuite des efforts s'impose, d'une part en ce qui concerne la caractérisation, l'inventorisation et la préservation du potentiel génétique, et de l'autre, pour le maintien de l'utilisation de la multitude génétique par les exploitations agricoles.

2.2. Il ne s'agit là que d'une première évaluation sommaire des propriétés, c'est-à-dire du potentiel génétique, des espèces connues et hautement menacées, voire menacées d'extinction. La perspective d'une utilisation de ces propriétés jusque là insoupçonnées apporte une justification importante à la préservation des ressources génétiques.

2.3. On observe encore d'importants déficits en ce qui concerne l'inventorisation du potentiel génétique dans des banques de données, la mise en réseau des banques de données existantes, ainsi qu'un manque de clarté au niveau de l'accès et du droit régissant leur utilisation.

2.4. Il y a d'une part une approche scientifique, qui vise à garantir la conservation du potentiel génétique pour une utilisation future. Théoriquement, il suffit pour cela de disposer de banques de gènes ou de conserver un nombre relativement petit d'exemplaires vivants dans une sorte de «jardin botanique ou zoologique».

2.5. L'évolution de la diversité biologique, notamment en agriculture, pour ce qui est du végétal, est liée, certes à des critères économiques, mais aussi aux conditions climatiques, à l'apparition des nouvelles maladies sur le territoire européen et à une évolution positive des conditions phytosanitaires. Parallèlement à cette approche scientifique, il est au moins aussi important de préserver l'utilisation de la multiplicité de ressources génétiques dans l'agriculture en favorisant dans le cadre du second pilier de la PAC des pratiques respectueuses de l'environnement, comme la diversité des rotations des cultures. Il faudrait envisager également d'autres mesures visant à la préservation d'utilisation d'espèces animales d'élevage qui se raréfient.

2.6. La préservation de la diversité de la nature est sans aucun doute une tâche qui relève de l'intérêt public, et partant de l'intérêt européen. Dans son avis sur «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe»⁽¹⁾, le Comité constatait déjà que la préservation de la diversité des espèces animales et végétales sauvages est dans l'intérêt de l'Europe toute entière, quand bien même un certain nombre de ces espèces ne se trouvent dans toute les régions d'Europe. La même chose vaut pour les espèces animales et végétales non sauvages, qui sont davantage que de simples «séquences» génétiques potentiellement utilisables sur le plan économique. Elles sont l'expression de la culture agricole et du paysage européen dans leur multiplicité, que nous devons préserver.

3. Observations particulières

3.1. Il est frappant de constater qu'entre l'expiration de l'ancienne action (au 31 décembre 1999) et la proposition actuelle, de renouveler l'action, presque deux ans se sont écoulés. Cela donne à penser que des réflexions étendues ont eu lieu au sein de la Commission sur le renouvellement de l'action.

3.2. Le Comité accueille favorablement la proposition d'augmenter la dotation financière de l'action, qui était de 20 millions d'euros pour toute la période, pour s'élever dorénavant à 10 millions d'euros par an. Qu'il reste néanmoins clair qu'avec une telle somme l'on pourra certes financer de précieuses actions en matière d'inventorisation, de caractérisation et d'archivages scientifiques des ressources génétiques, mais non soutenir une utilisation à grande échelle dans la pratique agricole d'espèces économiquement moins intéressantes.

3.2.1. Aussi le Comité accueille-t-il favorablement le fait que la proposition de règlement, à l'article 9, propose d'étendre l'article premier, paragraphe 2 du Règlement (CE) n° 1258/1999 aux «actions visant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture».

3.2.2. Il est cependant important à cet égard que les programmes et les mesures correspondants aient un caractère obligatoire au niveau des États membres; ils ne doivent pas non plus se limiter, comme cela a été le cas jusqu'à maintenant, aux espèces qui sont déjà à l'état résiduel, et donc sérieusement menacées d'extinction.

3.3. Le Comité a l'impression que bien que la Commission propose l'établissement d'un nouveau programme d'action, l'importance d'une activité directe de la Communauté européenne dans ce domaine n'est pas reconnue à part entière. Ainsi à l'avenir, contrairement à la dernière action, on ne lancera plus et on ne réalisera plus de projets communautaires. L'action proposée s'appliquera exclusivement par l'intermédiaire de mesures au niveau des États membres, en partie sous forme de programmes multinationaux. Et les programmes financés au départ des ressources communautaires ne seront même pas approuvés à Bruxelles, les États membres se bornant à communiquer les programmes et leurs modifications éventuelles à la Commission (article 4, paragraphe 1). La Commission renonce ce-faisant à la possibilité d'intervenir par des mesures communautaires dans des secteurs où les États membres ne seraient pas actifs. Il s'agit là d'une lacune.

3.4. La suspension envisagée du règlement (CE) n° 1467/94, qui permet le lancement de projets propres, devrait faire l'objet d'une nouvelle réflexion. Il conviendrait de veiller à préserver l'importante fonction de coordination de la Commission dans ce domaine. Cela va au-delà du domaine effectivement couvert par les mesures de ce règlement pour englober, par exemple, la coordination des États membres au niveau international.

3.5. L'article 7 prévoit pour le financement des programmes une contribution des États membres à concurrence d'au moins 15 % tandis que la participation financière de la Communauté est fixée à 35 %. Cela signifie que le promoteur du projet doit apporter une contribution personnelle qui peut aller jusqu'à 50 %. Dans le cas de programmes qui ne présentent pas toujours d'intérêt financier direct, on risque dès lors que certains projets importants pour la conservation et notamment pour l'utilisation des ressources génétiques n'aboutissent pas.

3.6. Le Comité ne voit pas clairement comment la Commission entend inscrire son engagement dans la continuité, s'agissant de cet important domaine. Il conviendrait de faire connaître aux enceintes européennes et à l'opinion publique les mesures et les activités envisagées par la Commission, qui sont nécessaires pour venir à bout de l'ampleur de la tâche, et qui doivent aller bien au-delà du plan quinquennal proposé concrètement.

⁽¹⁾ Avis du CES sur le thème «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe», JO C 221 du 7.8.2001, pp. 130 à 137.

3.7. Le Comité ne voit toujours pas clairement ce qu'il faut entendre par «ECO-régions» (cf. article 4, paragraphe 1, lettre C). Qui détermine ces régions (et selon quels critères)?

3.7.1. La Commission devrait rédiger un rapport sur la façon dont il conviendrait d'aménager le règlement (CE)

n° 1257/99 concernant le soutien au développement rural afin de promouvoir de façon accrue l'implantation d'espèces végétales raréfiées et/ou la préservation d'espèces animales d'élevage qui se raréfient au titre de composantes d'une agriculture multifonctionnelle et d'un programme global de maintien et d'utilisation des ressources génétiques.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses»

(COM(2001) 624 final — 201/0257 COD)

(2002/C 149/05)

Le 21 décembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2002 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Objectif de la proposition

1.1. La proposition à l'examen a pour objectif la mise à jour de la directive du Conseil, dite directive Seveso II, du 9 décembre 1996 qui vise à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et à limiter leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement.

1.2. Cette mise à jour est faite pour prendre en compte certains accidents industriels de grande ampleur survenus récemment, par exemple:

- celui de Baia Mare, en Roumanie, en janvier 2000, avec un déversement de lagunes cyanurées dans le Danube;
- celui d'Enschede, aux Pays-Bas, en mai 2000, avec une série d'explosions dans un stock de pièces d'artifice.

1.2.1. La Commission s'est interrogée sur la nécessité de modification immédiate de la directive Seveso II suite à

l'explosion survenue le 21 septembre sur le site AZF à Toulouse. Dans ce cas, il a été constaté qu'à la différence des sites sur lesquels sont survenus les accidents cités précédemment, celui de Toulouse était pleinement soumis aux obligations imposées par la directive. De plus l'attente des résultats complets de l'enquête aurait conduit à retarder l'application des modifications, objet du présent projet de directive.

1.2.2. En conséquence la Commission a reporté sa décision quant à l'échéance d'une nouvelle révision de la directive Seveso II en soulignant dès à présent que les conséquences de l'accident de Toulouse, comme celui d'Enschede, ont été aggravées par le fait que les établissements concernés étaient situés à proximité de zones habitées. Le Comité souligne que, malheureusement, ces zones ont parfois été créés après l'implantation de l'établissement.

1.2.3. La Commission précise que l'article 12 de la directive Seveso II, concernant l'aménagement du territoire, vise, à long terme, à séparer les établissements industriels dangereux des zones habitées et que, dans la pratique, des États membres ignorent ou n'imposent pas cette séparation.

1.2.4. À cet effet la Commission indique qu'elle renforcera sa coopération avec les États membres pour assurer un suivi approprié des accidents sur plusieurs aspects spécifiques et, qu'au vu des résultats des travaux en cours et des enquêtes, elle examinera s'il est nécessaire de modifier la proposition ou s'il faut proposer une nouvelle modification de la directive Seveso II.

1.3. La mise à jour proposée a également pour objet de tenir compte des résultats de deux groupes de travail techniques:

- TWG 7, «sur les substances dangereuses pour l'environnement»;
- TWG 8, «sur les carcinogènes».

1.4. Enfin la mise à jour permet d'apporter des modifications rédactionnelles à l'annexe I de la directive Seveso II pour corriger quelques légères inexactitudes ou ambiguïtés.

2. Observations générales

2.1. Le Comité partage les points de vue évoqués dans l'exposé des motifs de la proposition de directive. Particulièrement détaillé et argumenté, ce texte donne un bon éclairage sur:

- le caractère pragmatique de la démarche visant à prendre en compte les conséquences des accidents au fur et à mesure de leur survenance;
- les modalités de concertation mises en œuvre pour élaborer les modifications qui permettent d'associer très en amont, un maximum de parties intéressées.

2.1.1. Sur ce point, le Comité remarque que la Commission souligne, à juste titre, tout l'intérêt du processus de consultation continue engagé pour la mise en œuvre de la directive Seveso II et sur les modifications et les améliorations qu'on pourrait y apporter.

2.1.2. La Commission rappelle la tenue de conférences et de séminaires et mentionne que pour l'élaboration de la présente proposition, la Commission a consulté les États dans l'espace économique européen, les pays candidats à l'adhésion, les ONG environnementales, les fédérations et les associations industrielles européennes et nationales, et enfin certaines organisations internationales, dont l'ONU.

2.1.3. Le Comité pour sa part remarque qu'il n'a été que tardivement associé à ce processus de consultation continue. Ainsi est-il appelé à émettre un avis dans des délais réduits, sans pouvoir disposer de l'ensemble des informations accumulées dans la phase de consultation.

2.2. Concernant l'accident AZF à Toulouse, survenu le 21 septembre 2001, le Comité approuve la décision de la Commission de ne pas retarder la présente proposition et de différer, dans l'attente des résultats d'enquête, la prise en compte des conséquences de cette récente catastrophe.

2.2.1. Pour autant et sans anticiper sur le résultat des enquêtes ni sur les propositions futures de la Commission, le Comité souligne que l'accident de Toulouse s'est produit sur un site entièrement soumis aux obligations imposées par la directive Seveso II. Le Comité souligne que cette «entière soumission» n'a pas permis d'éviter l'accident ni d'en limiter les conséquences catastrophiques. Avec la Commission, il estime donc qu'il est impératif de s'interroger rapidement sur les modifications de la directive qu'il faut nécessairement envisager.

2.2.2. S'agissant de l'article 12, concernant l'aménagement du territoire et donc la localisation des sites industriels dangereux par rapport aux zones habitées ou fréquentées par le public, le bon sens et l'expérience des accidents conduisent, évidemment, pour l'implantation de sites futurs à imposer des règles strictes d'éloignement et de protection. Le Comité approuve une nouvelle fois — comme il l'a déjà fait dans son avis du 2 juin 1994⁽¹⁾ — les décisions de 1996 qui seront réexaminées à la lumière des événements récents.

2.2.3. Cependant pour les sites existants le Comité s'interroge sur la pertinence de la présentation de la démarche de la Commission qui, dans son exposé introductif (point 1, paragraphe 5), souhaite «dans un proche avenir renforcer sa coopération avec les États membres pour assurer un suivi approprié des accidents ...».

2.2.4. Rechercher et utiliser des enseignements après la survenance d'accidents est certes utile et indispensable mais, ainsi présentée, la démarche minimise le côté prioritaire d'une politique de prévention qui précisément constitue le fondement de la directive Seveso II.

2.2.5. Le Comité souligne que cette politique de prévention doit comporter un volet systématique d'informations destinées d'abord aux populations adultes situées à proximité, mais également à tous les élèves des établissements scolaires.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social du 2 juin 1994 sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses» (COM(94) 4 final — SYN 94/0014) — CES 760/94, JO C 295 du 22.10.1994.

2.2.6. Au surplus, l'expression «Dans un proche avenir» s'agissant de risques particulièrement graves est inappropriée. Le Comité estime au contraire qu'il faut affirmer l'urgence des décisions à prendre et donc imposer aux industriels concernés une planification des modalités à mettre en œuvre afin qu'ils programment en conséquence leurs investissements.

2.2.7. Enfin le Comité s'étonne que la Commission n'envisage de renforcer sa coopération qu'avec les États membres alors que, dans ce domaine, plusieurs pays candidats présentent des retards certains et que, dès aujourd'hui, ils doivent redresser cette situation préoccupante pour la sécurité de leurs populations.

2.3. Concernant l'accident de Baia Mare, le Comité partage avec la Commission la nécessité de modifier le champ d'application de la directive Seveso II. La survenance de cet accident a démontré l'existence de risques graves alors même que dans les directives Seveso I en 1980 et Seveso II en 96 une absence d'expérience pouvait justifier les exclusions retenues.

2.3.1. Le Comité apprécie l'argumentaire développé par la Commission dans le point 3.1 de l'exposé des motifs. Toutefois, pour mieux apprécier le champ de ces exclusions, il regrette que la Commission n'ait pas indiqué combien de sites de stockage et de traitement de substances dangereuses liés aux activités minières auraient été concernés; il en est de même pour les décharges dont l'usage est lié au traitement des minerais. Le Comité estime que, dans une démarche de transparence indispensable pour mieux faire accepter des mesures ou des réglementations nécessairement contraignantes, il est indispensable d'informer complètement le public et les industriels.

2.4. Concernant les modifications liées à l'accident d'Enschede, le Comité approuve les propositions de la Commission qui tiennent compte des enseignements tirés d'un accident dramatique.

2.4.1. Le Comité signale qu'au cours de l'élaboration du présent avis, s'agissant des explosifs et plus particulièrement des produits pyrotechniques, il a relevé que de nombreux problèmes existent quant aux produits de cette nature importés en Europe et en provenance notamment de la zone asiatique. Les déclarations douanières qui permettent de classer ces produits en différentes catégories sont souvent erronées et, de ce fait, leur acheminement, leur transport et leur stockage sont réalisés dans des conditions non réglementaires ce qui peut également provoquer de graves accidents.

2.4.2. Le Comité souhaite que la Commission, qui a connaissance de ces problèmes, les intègre dans une réflexion concernant une prochaine révision de la directive Seveso II.

2.4.3. De même, le Comité a fait le constat qu'à la différence des accidents qui se produisent dans les sites compris dans le champ d'application de la directive Seveso II, il n'existe pas au niveau européen de recensement ni de suivi systématique des accidents liés au transport des substances dangereuses par pipelines, routes, fer, voies fluviales et maritimes.

2.4.4. Le Comité note que ce problème ne relève pas directement de la problématique de la directive Seveso II mais, s'agissant de substances dangereuses, il rappelle qu'en dehors de leur présence sur les sites sur lesquels elles sont utilisées ou stockées ces mêmes substances doivent aussi être transportées et peuvent, pendant cette phase, provoquer des accidents majeurs.

2.4.5. Le Comité propose que la Commission examine la possibilité de créer, sur le modèle utilisé pour le suivi des accidents sur site impliquant des substances dangereuses, un suivi similaire pour les accidents en phase de transport. Par extension du champ d'attribution une telle mission pourrait être confiée au Bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB — Major Accident Hazards Bureau) ou à un autre organisme compétent en la matière.

3. Observations particulières

3.1. La proposition de directive comporte 4 articles.

3.2. L'article premier en réduisant les exclusions prévues à l'article 4, points e) et f) élargit le champ d'application de la directive Seveso II aux opérations de traitement chimique et thermique et au stockage liés aux opérations minières. Le Comité, en constatant que les activités minières proprement dites (exploitation, prospection, extraction et traitement) ainsi que les activités des carrières restent exclues du champ d'application, approuve la proposition de la Commission qui résulte d'un consensus équilibré élaboré au cours de la consultation préalable des parties intéressées. Toutefois, en cas de retraitements des stériles contenant des substances dangereuses, le Comité approuve soit une application à celles-ci de la directive Seveso II soit d'élaborer une réglementation spécifique.

3.3. Le même article élargit le champ d'application aux installations d'éliminations des stériles qui sont utilisées en relation avec le traitement chimique et thermique des minéraux et qui contiennent des substances dangereuses. Le Comité note que les autres décharges de déchets restent exclues du champ d'application et approuve la proposition de la Commission dans les mêmes conditions que ci-dessus.

3.4. Concernant la mise à jour de l'annexe I de la directive Seveso II, après avoir pris connaissance de l'exposé des motifs, le Comité approuve dans leur ensemble les propositions de la Commission.

3.4.1. Toutefois, le Comité souligne que la Commission a ajouté l'hydrazine à la liste des carcinogènes à l'issue d'un débat qui a montré qu'il existait, pour cette substance, certains désaccords, les seuils retenus résultant d'un compromis, obtenu lors des rencontres avec les professionnels.

3.4.2. Aussi le Comité suggère à la Commission de mieux préciser le texte proposé dont la rédaction actuelle est difficilement accessible et de veiller, à l'occasion d'une prochaine modification, au réexamen de la position prise concernant l'hydrazine pour en vérifier le bien fondé au vu de nouveaux travaux.

3.4.3. Par ailleurs, le Comité suggère d'ajouter dans les notes de la partie 2 de l'annexe I une référence à la directive du Conseil 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux ⁽¹⁾, dans le but de garantir une classification complète et logique des substances et préparations dangereuses.

3.5. L'article 2 fixe à 12 mois le délai de transposition de la directive. Compte tenu de la nature des modifications proposées et de l'importance de la directive Seveso II au regard de la maîtrise des conséquences des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, le Comité approuve ce délai qu'il considère très court mais raisonnable.

3.5.1. Il souhaite qu'en fonction de la situation réelle des installations existantes, chaque pays membre fixe, en concertation avec les parties intéressées, des délais réalistes pour que les établissements concernés appliquent les nouvelles dispositions. Ces délais seront compatibles avec les conditions économiques particulières et la nécessaire préservation des emplois.

⁽¹⁾ JO L 377 du 31.12.1991, p. 20.

4. Conclusions

Le Comité souhaite insister sur trois points.

4.1. Selon les États concernés, de grandes différences subsistent quant à l'évaluation des risques. Aussi la Commission pour favoriser l'harmonisation devrait-elle organiser avec les États des échanges entre les inspecteurs chargés de détecter ces risques.

4.2. Les infrastructures de transport traversent des zones où la densité de population est élevée et un accident majeur pourrait avoir des conséquences dramatiques. Il n'existe aucune base de données et la Commission en se servant du modèle utilisé pour les sites devrait confier un suivi des accidents survenus en phase de transport au Bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB).

4.3. La Commission dans l'exposé des motifs souligne que «l'obligation d'informer le public sur les risques industriels et sur le comportement à adopter en cas d'accident demeure toutefois fondamentale afin de limiter les conséquences des accidents majeurs». Toutefois, tout en respectant la subsidiarité, la Commission devrait élargir son message de sensibilisation vers les autorités locales et vers le grand public, en préconisant d'utiliser les lignes directrices publiées par la Commission ⁽²⁾. De plus, elle devrait également suggérer aux États de relayer ce message vers les jeunes, via les établissements scolaires.

⁽²⁾ Lignes directrices présentant les points d'information qui devraient être présentés au public, directive 82/501/CEE — Annexe VII, publiée par la Commission européenne (disponible en anglais, en français, en allemand et en espagnol à l'adresse <http://mahbsrv.jrc.it/GuidanceDocs.html> — Informations destinées au public).

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004»

(COM(2001) 584 final)

(2002/C 149/06)

Le 23 novembre 2001, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 149 du traité CE, de solliciter l'avis du Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2002 (rapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité a adopté l'avis suivant par 98 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. «Le sport est une activité humaine qui repose sur des valeurs sociales, éducatives et culturelles essentielles. Il est un facteur d'insertion, de participation à la vie sociale, de tolérance, d'acceptation des différences et de respect des règles. L'activité sportive doit être accessible à toutes et à tous, dans le respect des aspirations et des capacités de chacun et dans la diversité des pratiques compétitives ou de loisirs, organisées ou individuelles.»⁽¹⁾.

1.2. «Les organisations sportives et les États membres ont une responsabilité première dans la conduite des affaires sportives. La Communauté doit tenir compte, même si elle ne dispose pas de compétences directes dans ce domaine, dans son action au titre des différentes dispositions du Traité des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de respecter et de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social.»⁽²⁾.

1.3. «Outre son importance économique, le sport professionnel et amateur revêt également une dimension éducative et sociale considérable dans la mesure où il encourage un esprit d'équipe, de solidarité et de loyauté, et contribue à lutter contre le racisme et la xénophobie.»⁽³⁾.

1.4. «Les évolutions économiques observées dans le domaine sportif et les réponses apportées aux problèmes qu'elles soulèvent de la part des différentes autorités publiques et des organisations sportives ne permettent pas de garantir a priori qu'elles puissent être sauvegardées les structures actuelles du

sport et sa fonction sociale. La multiplication des procédures juridictionnelles est le signe de tensions grandissantes»⁽⁴⁾.

1.5. «L'opinion publique européenne sera particulièrement sensible en 2004 aux questions sportives. Le Championnat européen d'équipes nationales de football et, notamment, la tenue des Jeux olympiques et paralympiques à Athènes mettront le sport de haut niveau en exergue.»

La Communauté, qui a toujours marqué son attachement aux valeurs éducatives que le sport peut véhiculer, disposera ainsi d'une opportunité exceptionnelle pour sensibiliser les gouvernements des États membres, les organisations éducatives et les organisations sportives à l'importance de bâtir un vaste partenariat en vue de mieux utiliser les activités sportives dans le domaine de l'éducation.

Face aux dérives commerciales qui menacent le sport professionnel et ternissent son image auprès des citoyens, il importe de récupérer les vrais idéaux olympiques de sorte qu'ils puissent participer au plein épanouissement de la personne. L'année européenne contribuera ainsi à revaloriser l'image du sport dans la société européenne et à agir comme contrepoids aux risques de sédentarisme et d'isolement social liés à l'utilisation croissante des nouvelles technologies⁽⁵⁾.

1.6. L'esprit olympique est une loi non écrite. En tant qu'esprit, cette loi ne peut être codifiée; elle résiste à l'enregistrement et sa description ne permet pas d'en faire le tour. C'est une loi qui vit. Par conséquent, elle correspond à une attitude et à une «proposition de vie» qui rassemble la civilisation, le sport, l'éducation et le loisir dans un ensemble indissoluble, cet ensemble même qu'était l'éducation des anciens grecs⁽⁶⁾.

(1) Points 3 et 4 de l'annexe 4 des conclusions du Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000).

(2) Point 1 de l'annexe mentionnée ci-dessus.

(3) Résolution du Parlement européen (AS — 0203/2000) sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur un plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport (COM(1999) 643 — C5-0087/2000 — 2000/2056 COS).

(4) COM(1999) 644 final (point 4.1, premier paragraphe).

(5) Conclusions de l'exposé des motifs de la communication de la Commission à l'examen (COM(2001) 584).

(6) <http://www.sport.gov.gr> (Festival olympique des jeunes). (Page disponible en grec uniquement).

1.7. L'important n'est pas de gagner, mais de participer aux Jeux olympiques. Ce qui est essentiel, dans la vie, ce n'est pas de réussir, mais de concourir ⁽¹⁾.

1.8. Nous demandons instamment à tous les États membres d'observer la trêve olympique, individuellement et collectivement dans le présent et à l'avenir, et de soutenir les efforts que le Comité international olympique déploie pour promouvoir la paix et la compréhension entre les hommes par le sport et l'idéal olympique ⁽²⁾.

1.9. «La génération née entre 1985 et 1995 désaffecte très largement la pratique sportive licenciée et auto-organisée. Elle se reporte sur les jeux vidéo et les appareils de simulation de la pratique sportive procurant des émotions sans risque et sans contrainte. En 2003 le taux de pratique du sport virtuel chez les 10-25 ans atteint déjà 40 %» ⁽³⁾.

1.10. La compilation de remarques et de messages mentionnés ci-dessus et qui proviennent de différentes sources définit en quelque sorte l'ambiance dans laquelle baigne le sport ainsi que le cadre de référence de la Commission dans la proposition à l'examen qui fait de «2004 l'année européenne de l'éducation par le sport».

2. La proposition de la Commission

2.1. Au niveau pratique, dans sa proposition établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004, la Commission fait un grand pas pour combler un fossé existant. Il s'agit du fossé qui sépare les politiques sociales et économiques de l'Union de la vie quotidienne des citoyens européens.

2.2. La proposition de la Commission s'adresse en premier lieu au mouvement sportif structuré d'un point de vue organisationnel, ainsi qu'au monde de l'éducation.

2.2.1. La proposition s'adresse cependant à tous les citoyens. Elle s'adresse à ceux qui appartiennent au monde du sport en tant qu'athlètes, en tant que sportifs ou en tant qu'acteurs. Elle s'adresse également à ceux qui entretiennent ou tendent à entretenir un rapport purement financier avec le sport. Elle s'adresse enfin à tous ceux qui adoptent une attitude négative face aux activités sportives actuelles, notamment celles qui sont en rapport avec les exagérations et les dérives commerciales ou autres qui, ces derniers temps, ont constamment augmenté.

(1) Devise olympique.

(2) Déclaration du millénaire, (II Paix, sécurité et désarmement), ONU, New York, 6-8 septembre 2000.

(3) Scénario éventuel de l'activité sportive en Europe (Sport et emploi en Europe, rapport final) (PR-div/99-09/C6, chapitre IV-2-1, avant-dernier paragraphe).

2.3. Dans ce contexte, les objectifs de l'Année européenne de l'éducation par le sport sont précis, clairs et sont répertoriés ci-dessous, de manière synoptique; il s'agit de:

- sensibiliser la société européenne aux valeurs classiques, au rôle actuel et à la valeur éducative du sport;
- inciter les organisations éducatives et les organisations sportives à créer et développer des relations de partenariat étroit ainsi que des objectifs communs;
- souligner et mettre en valeur dans l'éducation la dynamique que comporte le mouvement sportif organisé, notamment en ce qui concerne le volontariat et les dimensions qu'il revêt, la mobilité et les échanges, la familiarisation et l'intégration progressives dans un milieu multiculturel où les discriminations sociales ou de quelque autre forme que ce soit n'ont pas droit de cité;
- sensibiliser la communauté éducative à la nécessité actuelle de lutter contre les habitudes sédentaires en encourageant les activités physiques à l'école;
- enfin, considérer et mettre en exergue les problèmes liés à l'éducation des jeunes sportifs concernés par des carrières sportives de plus en plus précoces.

2.4. Selon la proposition de la Commission, la formule de l'Année européenne s'avère être l'action communautaire la plus adaptée aux objectifs susmentionnés, d'autant plus qu'elle coïncide dans le temps avec des événements sportifs de haut niveau — des événements revêtant un intérêt communicationnel majeur —, à savoir les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques qui se tiendront à Athènes et le championnat d'Europe de football qui aura lieu au Portugal (EURO 2004).

2.4.1. De l'avis de la Commission, ce sont notamment les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques d'Athènes qui mettront en lumière les valeurs et les idéaux de l'Olympisme en donnant à l'ensemble de la société européenne la possibilité d'envisager une nouvelle approche globale du sport et de l'éducation.

2.5. L'article 149 du Traité est défini comme base juridique et les fonds prévus pour la mise en œuvre de la proposition de décision s'élèvent à 11,5 millions d'EUR.

3. Observations générales

3.1. Le Comité soutient la proposition de la Commission établissant l'année européenne de l'éducation par le sport 2004. Le Comité approuve ses objectifs. Il reconnaît également la nécessité d'une intervention communautaire globale, bien étudiée et intégrée, avant qu'il ne soit véritablement trop tard. Une intervention dont l'objectif sera de redéfinir le cadre de fonctionnement du mouvement sportif, de veiller à ce qu'il soit compatible avec les valeurs classiques du sport et à ce qu'il réponde aux besoins éducatifs et économiques actuels.

3.1.1. Au vu de ce qui précède, les remarques et les propositions qui sont faites dans cet avis ont pour objectif de:

- clarifier certains points de la proposition;
- lancer des idées et proposer des formes d'actions communautaires complémentaires ou alternatives pour que la Communauté puisse réaliser ses objectifs;
- contribuer par des mesures à caractère pratique à ce que l'Année européenne se déroule le mieux possible.

3.2. Les enjeux

3.2.1. L'approche des enjeux liés au sport fait frémir. Le sport représente plus précisément:

- un concept diachronique qui traverse presque tout le spectre culturel de l'histoire de l'humanité; une action humaine (individuelle et associative) dont la singularité tient au fait qu'elle est répertoriée dans l'histoire comme ininterrompue;
- un phénomène social qui a joué un rôle de catalyseur dans la formation de la civilisation mondiale;
- un processus qui, pendant de longues périodes, fut le principal vecteur de socialisation et d'intégration des jeunes dans les systèmes de valeurs de chaque époque bien précise et de chaque région géographique de la planète;
- un facteur important de développement et d'achèvement de l'homme, mais aussi de culture de la cohésion sociale;
- un volume financier, manifestement énorme, mais qui n'est pas mesurable au regard du temps et des ressources que l'homme a consacrés au sport, que ce soit en sa qualité d'athlète, de supporteur ou d'intellectuel.

3.2.2. Le Comité estime que le sport est une question revêtant une importance considérable pour l'avenir de la société européenne, le mode de vie européen et la perspective de la civilisation européenne. C'est pourquoi le Comité est clairement opposé à tout choix qui serait contraire aux valeurs qui ont engendré le sport et qui ont fait de lui un phénomène social majeur.

3.3. Le cadre de fonctionnement

3.3.1. Le cadre de fonctionnement du sport est resté stable ou presque stable pendant des siècles. Ce cadre était principalement défini par des besoins individuels et sociaux (santé, éducation, action associative, discipline, besoins militaires, etc.) que l'on pouvait également considérer comme des besoins vitaux. Dans ce contexte, l'éthique sportive qui s'est développée était forte et ne pouvait clairement pas être contestée.

3.3.1.1. Il est à noter que la culture première de l'éthique sportive mentionnée ci-dessus a toujours été véhiculée par l'école et par l'éducation. L'éducation et le sport ont toujours existé en parallèle et entretenu une relation dialectique.

3.3.1.2. Le cadre de fonctionnement sportif susmentionné risque aujourd'hui de changer fondamentalement. L'excès de commercialisation du sport est la cause manifeste de ce bouleversement.

3.3.1.2.1. Il convient de noter que le sport se révèle être désormais un domaine lucratif qui s'est développé rapidement, un domaine d'action financière ⁽¹⁾ avec toutes les conséquences que cela implique pour la conservation de son identité classique.

3.3.1.2.2. La question principale consiste donc à savoir comment empêcher le bouleversement du cadre de fonctionnement dont il a été question ci-dessus, afin que le sport puisse continuer à réaliser ses objectifs essentiels: améliorer la santé publique et remplir sa mission éducative, sociale, culturelle, artistique et récréative.

3.3.2. Le Comité rejette toute idée qui consisterait à accepter un modèle sportif européen qui fonctionnerait exclusivement — même à la marge —, en termes de marché et selon le seul critère du gain financier. Le Comité fait remarquer qu'en tant que phénomène social, le sport forme un tout qu'il conviendra dès lors d'envisager comme tel d'un point de vue politique.

3.3.2.1. Sa structure associative ⁽²⁾ qui repose sur la liberté d'association et sur le volontariat constitue le fondement pour l'entretien d'un rapport dialectique sain avec l'éducation. Il s'agit d'un rapport qui doit être renforcé, notamment par les autorités locales; il s'agit aussi d'un rapport:

- qui se fondera sur la réalisation d'objectifs communs (promotion des valeurs classiques du sport, amélioration de l'état physique et psychique de l'individu, socialisation, etc.);
- qui reconnaîtra des rôles à chacune des parties et assignera à chacune d'entre elles des objectifs à réaliser (fonctionnement complémentaire de l'école en ce qui concerne l'action sportive; fonctionnement complémentaire des associations sportives en ce qui concerne l'éducation — l'éducation parallèle);

⁽¹⁾ Le chiffre d'affaires du sport s'élève à 107 milliards de dollars (subventions 15 milliards, droits de télévision 42 milliards, billets d'entrée 50 milliards). Le chiffre d'affaires réalisé en Europe représente 36 % du chiffre d'affaires global et aux Etats-Unis, 42 % (voir le rapport d'Helsinki sur le sport. Source: Finding the right balance for sport-Stephen Townley, SPORTVISION, Sportdivision magazine de la GAIFS, janvier 1998).

⁽²⁾ On estime qu'il y a en Europe plus de 600 000 associations sportives.

- dont le fonctionnement transparent fera l'objet d'un contrôle démocratique et sera basé sur le respect d'une éthique commune.

3.3.2.2. Dans ce contexte, le Comité estime que l'action sportive commercialisée ne cadre pas avec les objectifs de l'Année européenne de l'éducation par le sport.

3.4. *Les objectifs*

3.4.1. L'objectif essentiel d'une politique unique et globale de l'Union en matière de sport — dans laquelle l'éducation sera clairement invitée à jouer un rôle de premier plan — est de créer les conditions nécessaires à sa réalisation.

3.4.1.1. La remarque précédente signifie qu'il faudra développer une politique permettant de supprimer les obstacles (institutionnels, juridiques, économiques, sociaux) qui ont un effet dissuasif sur son développement.

3.4.1.2. Dans ce contexte, une question qui revêt une importance considérable est la politique relative au développement d'une perception et d'une conscience sociales.

3.4.2. Le Comité estime que l'Année européenne et ses objectifs spécifiques pourront apporter des éléments positifs dans ce sens. Le Comité est toutefois également d'avis que l'ampleur et la gravité du problème exigent que l'on définisse dès maintenant les objectifs plus larges de la proposition à l'examen, tant à moyen terme qu'à long terme.

3.4.2.1. Dans ce contexte, le Comité perçoit la nécessité d'élaborer dès lors une stratégie plus précise qui permette entre autres de développer un mouvement large et massif, conscient et actif.

3.4.2.1.1. Le développement d'un tel mouvement social demande un soutien politique, notamment en ce qui concerne la diffusion du concept et la mise en garde contre les perspectives négatives que laissent entrevoir pour le mode de vie européen la commercialisation excessive du sport et la mort éventuelle de l'idéologie sportive. Pour que ce mouvement puisse se développer, il est nécessaire de l'intégrer dans un mouvement social plus large, un mouvement déjà en formation et qui est lié au problème plus large de la perspective du mode de vie européen et de la civilisation européenne, dans le cadre du nouveau millénaire et de la nouvelle donne issue de la mondialisation et des évolutions technologiques.

3.5. *Le champ d'action et les moyens*

3.5.1. La Commission propose la création de partenariats entre les organisations éducatives et les organisations sportives; ils seraient l'outil essentiel dans la réalisation des objectifs formulés dans la proposition. Parmi les mesures à prendre figurent également des actions adressées à l'ensemble de la société européenne.

3.5.2. Le Comité estime qu'il est extrêmement important de préciser clairement quelles sont les personnes visées par la proposition. De l'avis du Comité, en tant qu'activités individuelles ou associatives, le sport et l'éducation concernent tous les citoyens européens, quels que soient leur âge, leur sexe ou leur profession.

3.5.2.1. La remarque précédente prend une signification tout à fait particulière, notamment aujourd'hui, à l'ère de la société de la connaissance, à l'ère de la familiarisation avec les technologies numériques, à l'ère où il est nécessaire de répondre aux citoyens européens dans un nouveau cadre de fonctionnement économique et professionnel. Il convient donc de faire ressortir que toutes les forces organisées de la société européenne sont invitées à apporter leur concours et à participer activement à l'Année européenne.

3.5.2.2. La réalisation des objectifs de l'Année européenne ne sera pas jugée en définitive à l'aune des manifestations, par ailleurs nécessaires, auxquelles assisteront seulement des spécialistes ni à l'aune des messages que les destinataires ne comprennent pas. Leur réalisation sera jugée au regard de leur intelligibilité au niveau local et notamment dans la tranche d'âge de la société européenne qui détient et exerce aujourd'hui le pouvoir, sous quelque forme que ce soit.

3.5.2.3. Dans ce contexte, il y a lieu de rechercher dans toute la procédure l'association de la société civile organisée, des partenaires sociaux et de toutes les organisations du secteur de l'éducation (par exemple les cercles d'étude, les universités populaires, les associations éducatives). Il convient également de chercher à associer les autorités locales et régionales qui disposent de grandes possibilités d'intervention, tant dans les systèmes éducatifs que dans les clubs sportifs.

3.6. *L'année 2004*

3.6.1. Le Comité estime que le choix de la Commission de mettre en œuvre l'Année européenne en 2004 est judicieux. En effet, les événements sportifs de haut niveau qui se dérouleront cette année-là (les Jeux olympiques, les Jeux paralympiques à Athènes, le championnat d'Europe de football au Portugal) offrent une excellente occasion d'intervenir au niveau de la société européenne. Il reste à définir le contenu de ces interventions ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

3.6.2. Le Comité estime que les interventions de l'Union devront viser essentiellement l'élément qualitatif des relations entre l'éducation et le sport. En d'autres termes, cela signifie que l'Année européenne devra se focaliser sur des interventions dont le contenu sera fondé sur les valeurs classiques du sport telles que celles-ci ont été consacrées par l'Olympisme. Cela signifie également que l'année 2004 donne l'occasion d'appréhender sous une nouvelle approche globale les principes éducatifs et didactiques essentiels qui régissent les systèmes éducatifs européens. Il s'agit d'une nouvelle approche qui cherchera des moyens pour que ces systèmes puissent répondre à la nouvelle donne issue des technologies actuelles et des nouveaux besoins éducatifs, notamment en liaison avec les évolutions du sport.

3.6.2.1. Le rapprochement des interventions de l'Union au niveau sportif et éducatif avec les valeurs classiques du sport et les idéaux olympiques est un travail difficile qui demande de gros efforts systématiques d'ensemble. La mise en relief de ces idéaux, leur compréhension par les citoyens européens et le développement d'un mouvement massif de soutien à leur égard constituent des étapes importantes dans ce déploiement d'efforts.

3.6.2.2. D'ici l'Année européenne, il sera possible de faire de nombreux pas en avant tant pour la mise en relief des valeurs classiques du sport que pour leur compréhension par le grand public. Il suffit que des politiques spécifiques détaillées soient élaborées, des politiques bénéficiant du soutien de la Commission et des autres institutions de l'Union.

3.6.2.3. L'orientation de programmes européens existants (service volontaire européen, jeunesse, autres programmes d'action, etc.) sur les objectifs de l'Année européenne peut contribuer à accélérer l'action en ce qui concerne les relations entre l'éducation et le sport.

3.6.2.4. Pour que l'Année européenne soit un succès, le Comité souligne la dynamique qui peut et doit être développée au niveau local. Le Comité propose donc une action directe qui s'adressera à chaque école et à chaque organisation sportive. Il s'agit d'un message qui annoncera l'initiative de la Commission visant à consacrer l'année 2004 en tant qu'Année européenne de l'éducation par le sport et, c'est là l'élément le plus important, d'un message qui invitera tous les citoyens à prendre des initiatives pour la réalisation des objectifs de cette Année européenne.

4. Observations particulières

4.1. Sur la base des observations générales susmentionnées, le Comité constate qu'il est nécessaire de définir plus clairement les actions proposées par la Commission (article 3 de la proposition — avec l'annexe), ainsi que les acteurs invités à les promouvoir. Plus précisément, il est nécessaire de définir les actions que la Commission a l'intention de promouvoir: il est

nécessaire de définir les actions qui seront développées au niveau international, national, régional et local; il est également nécessaire de définir le mode d'action des organismes publics et privés, afin qu'ils puissent mettre en œuvre des actions non subventionnées. Dans la perspective de l'Année européenne, cette démarche définitoire peut être considérée comme une proposition explicative de la Commission visant à seconder les acteurs locaux dans leurs recherches. Dans ce contexte, le Comité souhaite faire les propositions suivantes:

4.1.1. Une place pour le sport scolaire

4.1.1.1. Le Comité estime que la nouvelle approche qui consiste à envisager le sport comme une activité éducative constitue une condition première importante si l'on entend reconsidérer les liens existant actuellement entre l'éducation et le sport. Dans la pratique, la remarque précédente signifie une nouvelle hiérarchisation des objectifs, des méthodes et des modèles actuels du sport, soit, en fin de compte, une redéfinition du mode de vie actuel du citoyen européen. Notamment en ce qui concerne les enfants et les jeunes, la redéfinition susmentionnée implique des débouchés qui soient plus nombreux, plus naturels et féconds en termes d'alternatives à ce qui leur est offert par la réalité virtuelle et les jeux vidéo.

4.1.1.2. De plus, pour le Comité, le succès d'une tentative qui consisterait à modifier les relations actuelles entre l'éducation et le sport passe par des choix bien précis. Parmi ces choix, les éléments suivants sont importants:

- la mise en valeur des sensibilités sportives des individus et des capacités des jeunes;
- le développement de réseaux amicaux pour le sport en choisissant comme critères les sensibilités et les tendances individuelles mentionnées ci-dessus;
- le développement de réseaux internationaux et paneuropéens de communication sportive fondés sur l'équipe scolaire ou l'association sportive locale;
- le développement d'une dimension européenne du sport scolaire, entre autres en instituant des compétitions scolaires paneuropéennes en fonction de chaque sport ou en fonction du domaine d'apprentissage;
- le développement de réseaux électroniques intégrés, au niveau européen, dans le but de communiquer et surtout de développer une mobilité sportive, de quelque forme qu'elle soit.

4.1.1.3. Le Comité est partisan de la nécessité d'établir des interconnexions entre le sport scolaire et la réalité européenne actuelle et ses perspectives. Dans ce contexte, le Comité propose la mise en place des conditions nécessaires à la culture et au développement d'une conscience sportive européenne. Parmi ces conditions, on note particulièrement les mesures d'incitation à créer des équipes sportives transfrontalières et internationales. Les «écoles de la deuxième chance» pourraient peut-être constituer les noyaux dans lesquels se formeraient les premières équipes sportives de ce type.

4.1.1.4. Dans tous les cas, le Comité note que l'activité sportive — notamment au niveau du sport scolaire — ne peut pas gommer toutes les lignes de fracture, quelle qu'en soit la forme ou l'ampleur. En revanche, elle doit créer des conditions qui permettent d'atténuer les oppositions et les exclusions sous toutes leurs formes.

4.1.1.5. Le Comité propose à la Commission d'avoir recours aux services des spécialistes existants dans le processus qui consiste à promouvoir l'année 2004 en tant qu'année européenne de l'éducation par le sport.

4.1.2. Quelques réflexions sur le sport de masse

4.1.2.1. Le sport de masse mérite que l'on y accorde une attention particulière et qu'on le développe pour parvenir à réaliser les objectifs de la proposition de la Commission, pour compenser les conséquences du mode de vie actuel qui est sédentaire, tant dans le travail que les loisirs. Aujourd'hui, plus que jamais auparavant, la santé physique et mentale de l'individu sont des conditions premières à l'activité physique et au sport de masse. Tous les sports de masse promeuvent également le développement personnel et la socialisation.

4.1.2.2. Afin de valoriser au mieux le sport de masse, il faudra que tous les acteurs intéressés participent à son développement. Il est important que l'accès au sport soit global et que les installations soient disponibles en chaque endroit (notamment celles qui ont été financées de quelque manière que ce soit, par des fonds publics) pour le plus large usage possible. C'est pourquoi, il est essentiel que tous les acteurs et tous les organismes intéressés par le sport de masse ou par ses résultats participent à son développement.

4.1.2.3. Selon le Comité, parmi les acteurs susmentionnés figurent les établissements éducatifs d'enseignement supérieur et d'éducation tout au long de la vie, les autorités locales et régionales, les services d'Etat qui s'occupent de problèmes comme le sport, la santé, l'éducation, les questions sociales et environnementales, ainsi que les acteurs privés qui fournissent des installations et des services de sport de masse. L'objectif de cette coopération doit être la maximalisation des retombées du sport de masse sur l'éducation, la santé et le comportement social des citoyens.

4.1.3. Propositions concernant le sport dans les groupes sociaux sensibles

4.1.3.1. Le Comité estime qu'une politique d'éducation par le sport qui soit intégrée doit prendre fortement en considération le rapport qui existe aujourd'hui entre les groupes sociaux sensibles et le sport dans son ensemble. Le Comité estime l'activité de nombreux clubs dans le domaine de l'intégration sociale, notamment chez les jeunes. Il convient de soutenir de telles initiatives et de les diffuser dans les associations qui ne sont pas actives dans ce domaine.

4.1.3.2. Le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de prendre en compte dans les actions de l'Année européenne:

- les régions où, en raison de la pauvreté et des conditions économiques et sociales (régions en retard de développement), aucun lien individuel ou associatif de ce type n'a été tissé avec le sport organisé;
- l'encouragement de la participation des femmes aux activités sportives;
- l'encouragement de l'exercice physique chez les personnes handicapées;
- l'intégration de tous ces efforts dans un cadre politique plus global qui encouragera une culture de la santé;
- enfin, le renforcement des activités sportives qui cultivent et promeuvent un esprit contre le racisme et la xénophobie.

4.1.3.2.1. En ce qui concerne les handicapés en particulier, le Comité note:

- l'interconnexion entre l'Année européenne de l'éducation par le sport (2004) et l'Année européenne des personnes handicapées (2003);
- l'encouragement, par le biais de l'Année européenne, du sport de masse pour les handicapés;
- enfin, l'encouragement à développer une relation plus amicale entre le mouvement sportif organisé et les handicapés, notamment en créant les conditions nécessaires à leur accès aux installations sportives.

4.1.4. La dimension européenne de l'éducation par le sport

4.1.4.1. Le sport constitue un champ privilégié pour établir des coopérations interétatiques, internationales et interrégionales dans le but de développer des plans d'action communs en matière d'éducation et de culture. L'Année européenne de l'éducation par le sport est une occasion d'envisager le problème plus général de la création d'un espace européen d'apprentissage et de culture. Il s'agit d'un problème qui demeure irrésolu, malgré l'impact de plus en plus grand qu'il exerce, entre autres sur la compétitivité de l'économie européenne.

4.1.5. Pour une nouvelle éthique sportive

4.1.5.1. Le Comité estime que l'Année européenne de l'éducation par le sport aura atteint son objectif si elle parvient à créer une dynamique qui mette en doute la réalité d'aujourd'hui dans le domaine du sport. Il s'agit d'une réalité qui identifie l'activité sportive à la notion de l'athlète «sur-homme» qui va de plus en plus souvent au-delà de ses limites qu'il dépasse de plus en plus. Il s'agit de l'athlète virtuel qui

n'existe qu'au moment de la victoire. Si l'on parvient à développer cette dynamique de remise en question, notamment dans les écoles et chez les jeunes, il ne fait aucun doute que l'on recherchera une nouvelle éthique sportive.

4.1.5.2. L'éthique sportive du XXI^e siècle ne peut être que celle qui est requise par l'éducation du citoyen européen et par les exigences de notre temps. Dans ce contexte, les messages émis par le sport amateur de masse, par les centaines de milliers d'associations sportives basées sur le bénévolat devront rechercher cette nouvelle éthique. La politique qui consiste à soutenir cette éthique sportive est une condition première qu'il convient de remplir.

4.1.6. Les Jeux olympiques d'Athènes: les valeurs de l'Olympisme sur le devant de la scène

4.1.6.1. En tant qu'événement sportif et culturel de haut niveau, les Jeux olympiques d'Athènes vont sans aucun doute donner à l'Olympisme une occasion qu'il ne faudra pas manquer. Le Comité souhaite et prône le retour au premier plan des valeurs fondamentales de l'Olympisme. La noble émulation, la trêve olympique, la culture de l'esprit, parallèlement à la culture du corps, doivent se révéler à nouveau des valeurs que la société européenne d'aujourd'hui pourrait vouloir retrouver. Dans ce contexte, la société européenne aura l'occasion de discuter, de faire valoir et peut-être de réviser un certain nombre de ses points de vue sur l'aspect qualitatif du mode de vie d'aujourd'hui; la société européenne aura l'occasion:

- de faire valoir, de démontrer et de convenir que le problème du «bien vivre» est plus complexe et plus difficile à résoudre que le problème qui consiste à garantir les termes et les conditions de survie;
- de faire valoir, de démontrer et de convenir que la recherche de la qualité dans la vie est l'affaire de chaque individu en particulier, mais également celle de la collectivité,

d'où la difficulté de redéfinir ce qui relève ou non de la qualité de la vie;

- de noter, d'être d'accord et de montrer que l'activité sportive détermine essentiellement l'élément qualitatif de la vie de l'individu et de la collectivité alors qu'elle crée en même temps les conditions d'une plus longue longévité: une longévité active des individus;
- de faire valoir, de démontrer et de convenir qu'il n'y a pas que la concurrence dans la vie, mais qu'il existe également une coopération; il n'y a pas que les indicateurs quantitatifs, mais aussi les indicateurs qualitatifs;
- de faire valoir, de démontrer et de fixer les limites de l'homme moderne; il convient de savoir ce qui est humain aujourd'hui et ce qui ne l'est pas;
- enfin, de faire valoir, de démontrer et de convenir que la notion du «bien vivre» ne passe pas forcément toujours par la réalisation d'objectifs quantitatifs de plus en plus élevés; elle passe essentiellement par un effort soutenu et équilibré, individuel et collectif, déployé en vue d'acquérir une instruction et une culture ⁽¹⁾.

4.1.6.2. Pour le Comité, la démarche susmentionnée n'a pas pour objet de promouvoir des modèles d'un autre temps. Il importe d'aborder la problématique dans le but d'examiner les paramètres qui ont fait que certaines époques ont été répertoriées comme des «âges d'or» dans l'histoire. À l'aide de ces paramètres, la recherche et les accords entre les citoyens européens sur le mode de vie actuel, sur l'avenir de l'Europe et les nouvelles formes de gouvernance qu'ils choisiront seront sans aucun doute plus simples, s'effectueront tout à fait consciemment et s'inscriront peut-être dans une perspective à long terme.

⁽¹⁾ Voir dernier point de la note 1 de l'annexe (CES 1113/99 fin ann.) du rapport d'information CES 1113/99 fin rév. intitulé: «La dimension européenne de l'éducation: nature, contenu et perspectives». «Instruction: Résultat de l'ensemble des influences exercées sur l'individu et l'ensemble social par les processus d'éducation et d'apprentissage. Il s'agit d'un résultat qui se manifeste de façon active, comme élément positif dans la conduite de l'existence».

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)»

(COM(2001) 754 final — 2001/0293 COD)

(2002/C 149/07)

Le 18 février 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2002 (rapporteuse: M^{me} Florio; corapporteurs: MM. Bento Gonçalves et Burani).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 98 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La nécessité d'un règlement relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) se justifie par le degré élevé de priorité accordé par le Conseil et la Commission à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE. Eu égard à cette priorité, il est en effet indispensable de collecter des données sûres, comparables et actuelles permettant de dresser un tableau réaliste de la situation et de surveiller l'évolution des politiques mises en œuvre dans ce domaine.

1.2. La base juridique du règlement relatif aux statistiques communautaires EU-SILC est fournie par les articles 136, 137 et 258 du traité d'Amsterdam, en vertu desquels il est possible et nécessaire d'élaborer des statistiques sur les revenus, les conditions de vie et l'exclusion sociale.

1.3. Par ailleurs, les conclusions des Conseils européens de Lisbonne (23 et 24 mars 2000) et de Nice (du 7 au 9 décembre 2000) ont confirmé que l'élimination de la pauvreté est un objectif communautaire qu'il convient de réaliser par la poursuite du dialogue et l'échange d'informations et de meilleures pratiques, sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord.

1.4. En 2000, la Commission a élaboré le «programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale», visant notamment à promouvoir «la collecte et la diffusion de statistiques comparables dans les États membres et au niveau de la Communauté». C'est dans le cadre de ce programme qu'ont été définies les conditions nécessaires au financement des mesures visant à obtenir des statistiques fiables et comparables en ce qui concerne l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

1.5. La répartition des revenus et le taux de pauvreté figurent parmi les indicateurs structurels énumérés par la Commission dans sa communication sur le sujet ⁽¹⁾.

1.6. C'est la publication du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale qui est à l'origine de la proposition de règlement relatif aux statistiques EU-SILC.

2. La proposition de règlement

2.1. Le règlement se propose d'établir un cadre commun à tous les États membres pour la production systématique de statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie de la population afin de mieux comprendre le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale au niveau national et au niveau de l'Union européenne. Le règlement est en soi un instrument utile pour la réalisation des objectifs fixés et le suivi des processus en cours.

2.2. Il stipule que les données collectées doivent tenir compte des ménages d'une part et des personnes isolées d'autre part, et reposer sur des méthodes et des définitions harmonisées, communes à tous les États membres.

2.3. Les enquêtes statistiques prévues prendront en considération les données transversales et les données longitudinales. Les données transversales sont celles relatives à un moment précis d'une période donnée.

2.4. En revanche, les données longitudinales portent sur l'évolution dans le temps observée périodiquement pendant un laps de temps donné dans un même échantillon d'individus. La taille de l'échantillon est plus restreinte pour la dimension longitudinale que pour la dimension transversale; la dimension longitudinale couvre une période au moins quadriennale.

⁽¹⁾ COM(2000) 594 final.

2.5. En ce qui concerne les sources de données, le règlement prône une certaine souplesse et encourage le recours aux sources nationales existantes — enquêtes, registres, plans d'échantillonnage nationaux, etc. — tout en préconisant l'intégration de nouvelles sources. Ainsi, tout en prévoyant des interviews directes, il autorise également le recours, par exemple, à des données extraites de registres, lorsqu'elles existent.

2.6. Les données doivent être collectées chaque année.

2.7. Des domaines cibles sont identifiés sur la base de variables primaires et secondaires, afin de permettre l'introduction annuelle de différents modules pour l'observation de nouveaux phénomènes.

2.8. Au cours des quatre premières années d'application du programme, des aides financières ad hoc seront octroyées aux États membres. Par la suite, les deux tiers des coûts de la collecte seront supportés par la Commission.

3. Les propositions du Comité économique et social ⁽¹⁾

3.1. Comme le Comité l'a déjà signalé dans de précédents avis, la collecte des données au niveau national reste toujours trop différenciée en raison de la diversité des systèmes de collecte, ce qui rend l'analyse et la comparaison difficiles.

3.2. Selon le Comité économique et social européen, le fait que les statistiques prévues par le règlement ne prennent en considération que la dimension nationale des phénomènes de

pauvreté et d'exclusion sociale est limitatif. En effet, le règlement ne prévoit pas de collecte de données au niveau régional et local. Il s'agit là d'une contradiction manifeste avec les orientations de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne la politique de cohésion économique et sociale, qui, depuis 1992, constitue l'un des trois piliers de l'Union.

3.3. Il importe d'explicitier le lien avec les politiques régionales, en particulier en ce qui concerne les régions en retard de développement (objectif 1), dans lesquelles le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale prennent des proportions particulièrement préoccupantes.

3.4. Il conviendrait en outre de procéder à une analyse plus ciblée pour les grandes zones urbaines, dans les périphéries desquelles ces phénomènes sont particulièrement frappants. Les zones rurales touchées par des taux de pauvreté plus marqués devraient en outre faire l'objet d'une attention toute particulière.

3.5. Il n'est pas prévu explicitement de répartir les données en fonction du sexe, alors qu'il ressort de nombreuses enquêtes menées par les organismes internationaux et par la Commission européenne que l'exclusion et la pauvreté sont des phénomènes touchant surtout la population féminine.

3.6. Quant à la nécessité de parvenir à des méthodologies et des définitions harmonisées permettant une véritable comparabilité des données, il conviendrait peut-être de définir des délais et de demander un engagement précis des États membres en ce sens, également en termes économiques.

3.7. Le Comité considère que la coopération entre Eurostat, la Commission européenne, les organisations socioprofessionnelles et les associations davantage confrontées aux réalités de la marginalisation et de l'exclusion, représentées au Comité économique et social européen est essentielle pour valoriser et utiliser au mieux les instruments d'analyse et de suivi tels que le règlement EU-SILC.

⁽¹⁾ Cf. également

— avis du CES sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 577/98 relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté» — JO C 48, du 21.2.2002;

— avis du CES sur «Les indicateurs sociaux».

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi»

(COM(2001) 629 final)

(2002/C 149/08)

Le 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2002 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 97 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction et présentation de la proposition

1.1. La communication à l'examen s'inscrit dans l'approche de la Commission consistant à accorder une attention toujours plus marquée à la dimension locale dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Elle fait également suite à une communication publiée par la Commission en avril 2000 et sur laquelle a été menée, au cours de la même année, une vaste consultation dont les conclusions, présentées lors de la Conférence de Strasbourg, alimentent et enrichissent cette nouvelle phase de propositions.

1.1.1. Dans son avis sur la précédente communication de la Commission⁽¹⁾, le Comité avait formulé une série d'observations sur les acteurs locaux, y compris les partenaires sociaux, sur leur rôle ainsi que sur l'importance de leur fournir des informations et de leur donner une formation complète et solide, sur la difficulté de trouver une définition commune de la notion d'économie sociale et sur la nécessité d'agir, au niveau local, en cohérence avec les quatre piliers de la stratégie pour l'emploi. Le Comité constate avec satisfaction que certaines de ses réflexions ont trouvé écho dans la communication à l'examen.

1.2. Après avoir retracé brièvement l'évolution de la question depuis le lancement du processus de Luxembourg, la communication souligne que les États membres ont été invités, dans les Lignes directrices pour les politiques de l'emploi en 2002, à encourager les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi. Elle constate par ailleurs que l'on note, dans quasiment tous les États de l'Union, une tendance à la décentralisation, au soutien de l'économie sociale et à la création de partenariats. Les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) 2001 révèlent eux aussi la mise en place d'une coopération plus étroite entre les gouvernements nationaux et les autorités locales et régionales.

1.3. La Commission confirme qu'un élément crucial comme l'information reste nettement insuffisante et que la participation des autorités locales au processus des PAN et à la mise en œuvre du FSE n'est pas systématique, et affirme que le développement d'une dimension locale dans la SEE pourrait apporter une contribution décisive aux objectifs communautaires en matière d'emploi ainsi qu'à la lutte contre la marginalisation sociale.

1.4. La Commission indique que, sans préjudice du principe de subsidiarité, le développement d'une dimension locale dans la SEE requiert une volonté politique cohérente aux niveaux communautaire, national, régional et local. Il est fondamental d'instaurer un échange constant des meilleures pratiques, de faire connaître, au niveau local, la SEE et les plans d'action nationaux afférents, les PAN pour l'insertion sociale ainsi que les programmes des Fonds structurels.

1.5. La Commission expose les critères dont doit s'inspirer l'élaboration de stratégies locales pour l'emploi et préconise en outre que l'on tire avantage de l'expérience et que l'on utilise davantage les instruments existants. À cet égard, outre les Fonds structurels, elle cite plus particulièrement le réseau EURES ainsi que les initiatives *Urban* et *Equal*. La Commission se réfère également aux actions innovatrices au titre de l'article 6 du FSE et à la ligne budgétaire mise à disposition pour 2000 et 2001 afin de soutenir des actions préparatoires en vue d'un engagement local pour l'emploi.

1.6. La communication indique que les initiatives et programmes actuels feront l'objet d'une série d'évaluations sous l'angle de la dimension locale, et précise que le développement local sera considéré comme un aspect prioritaire par la Commission lors de l'évaluation de la période de programmation.

(1) Avis sur la communication de la Commission «Agir au niveau local pour l'emploi — Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 14 du 16.1.2001.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social européen se félicite de la communication à l'examen, tout comme il s'était réjoui de la précédente, et approuve l'attention accrue portée par la Commission au développement d'une véritable stratégie locale pour l'emploi, en faveur de laquelle il plaide depuis très longtemps.

2.2. Le Comité apprécie plus particulièrement la manière dont a été mise à profit la phase de consultation de 2000. Si cette phase a mis en lumière de nombreux problèmes qui limitent le développement d'initiatives au niveau local, la Commission a toutefois recensé, dans le document à l'examen, des actions et des instruments qui permettront, dans la mesure du possible, de faire face à ces problèmes et de définir des marges de manœuvre appropriées pour les acteurs locaux tout en sensibilisant davantage les États membres à la nécessité de créer un flux biunivoque dans l'élaboration des PAN.

2.3. Le choix consistant à évaluer l'ensemble de la programmation en cours principalement à la lumière de son impact sur le développement local revêt une signification qui, d'une part, transcende quasiment le thème à l'examen mais, d'autre part, renforce la nécessité de développer complètement la stratégie pour l'emploi définie par le Conseil de Lisbonne, en accordant une attention particulière aux plans locaux pour l'emploi, indispensables pour que cette stratégie soit pleinement opérationnelle.

2.4. La communication souligne que les lignes directrices pour les politiques de l'emploi en 2002 reconnaissent explicitement le rôle du niveau local dans la SEE et cite textuellement un extrait de la ligne 11. Or, celle-ci figure dans le chapitre consacré au deuxième pilier (Développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois). Dans son précédent avis, le Comité avait déjà exprimé la conviction selon laquelle la création de stratégies pour développer l'emploi au niveau local permettrait, précisément en raison du nombre d'acteurs concernés et de la diversité de leurs fonctions, d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des quatre piliers de la stratégie européenne. Le Comité confirme ce point de vue et espère que la Commission le reprendra à son compte, notamment parce que la communication contient de nombreuses références au quatrième pilier relatif à l'égalité des chances.

2.4.1. L'attention que le document accorde aux politiques en faveur de l'égalité des chances entre femmes et hommes est conforme à la conviction, entièrement partagée par le Comité, selon laquelle les conditions susceptibles de limiter ou d'encourager cette égalité sont déterminées précisément au niveau local, non seulement par des politiques actives spécifiques et des mesures de formation ciblées, mais également grâce à une prise de conscience sociale et culturelle accrue. À cet égard, l'invitation, faite aux autorités locales, à promouvoir l'emploi des femmes par des «mesures visant à concilier la vie professionnelle et familiale» est inappropriée, étant donné que la conciliation de ces deux aspects est autant de l'intérêt des femmes que de celui des hommes. La Commission en est

d'ailleurs consciente dans les Lignes directrices pour les politiques de l'emploi en 2002, puisque le chapitre intitulé «Concilier travail et vie familiale» confirme que les politiques mises en œuvre à cette fin «revêtent une importance particulière pour les femmes et les hommes»⁽¹⁾.

2.5. La communication à l'examen accorde une plus grande importance au rôle des partenaires sociaux que le document précédent, et met l'accent sur le fait qu'ils doivent être davantage impliqués dans la mise en œuvre des stratégies locales.

2.5.1. Toutefois, comme le Comité l'a déjà indiqué dans son précédent avis, le rôle des partenaires sociaux est primordial non seulement en ce qui concerne la concertation sociale — sur le développement de laquelle une décision importante a été prise lors du récent Conseil de Laeken — mais également parce que les partenaires sociaux sont une composante dynamique des partenariats. Ce rôle s'est notamment révélé positif et source de propositions dans le contexte des pactes territoriaux et des partenariats transfrontaliers opérant sur la base du réseau EURES. En outre, si les partenaires sociaux doivent jouer un rôle fondamental dans la «définition, la mise en œuvre et l'évaluation des orientations pour l'emploi», ainsi que l'a précisé le Conseil de Feira, ce rôle est encore plus évident au niveau local.

2.6. Si la Commission reconnaît les difficultés, déjà largement mises en évidence par le Comité, que posent les divergences d'interprétation de la définition d'économie sociale dans les États membres, elle souligne toutefois que ce secteur, bien qu'il soit classifié, présente un fort potentiel en matière d'initiatives de développement local, et souligne que la notion de partenariats au niveau local mûrit sous l'impulsion des priorités politiques de la stratégie européenne pour l'emploi. Il serait toutefois utile que la Commission élabore, dans la mesure du possible et dans le respect du principe de subsidiarité, une définition commune de cette notion, notamment dans la perspective du forum sur le développement local qui doit avoir lieu début 2003.

2.7. Bien que le principe de subsidiarité doive bien évidemment être respecté, le Comité apprécie que la Commission se réfère au Livre blanc sur la gouvernance européenne qui plaide, d'une manière générale et plus particulièrement en ce qui concerne le chômage et la cohésion, en faveur d'une forte interaction entre les différents niveaux de gouvernement de l'Union et des différents pays et les niveaux régional et local. Cette interaction s'impose non seulement pour conférer le maximum d'efficacité aux politiques communautaires, mais également pour retisser les liens entre les institutions européennes et les citoyens et pour permettre à ceux-ci de contribuer à la formulation et à la qualité des choix politiques et économiques.

⁽¹⁾ Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002 — COM(2001) 511 final.

3. Observations spécifiques

3.1. Parmi les différentes initiatives européennes efficaces pour développer l'emploi au niveau local, la Commission cite le réseau EURES. Cet instrument, créé en 1993, a été renouvelé régulièrement en raison de son importance reconnue, et la possibilité de revoir sa base juridique est actuellement à l'examen. Il est toutefois curieux que, compte tenu du potentiel de cet instrument, la Commission n'en propose pas une réforme complète, ne suggère pas de l'intégrer à plein titre dans la SEE et, enfin, propose une série de critères et de sources de financement articulées de manière différente au lieu d'inscrire EURES au budget des Fonds structurels. Il est notoire que le réseau EURES regroupe les services publics chargés de l'emploi et les partenaires sociaux, deux groupes qui figurent, dans la communication à l'examen, parmi les acteurs locaux d'une stratégie pour l'emploi. Il s'agit d'une raison logique et cohérente supplémentaire qui devrait inciter la Commission à procéder à la réforme mentionnée ci-dessus.

3.2. La Commission souligne l'impact positif sur l'emploi d'*Urban*, une initiative communautaire consacrée à des interventions socio-environnementales dans des zones extrêmement critiques des centres urbains. Dans son avis sur le renouvellement de cette initiative ⁽¹⁾, le Comité avait souligné qu'*Urban* était susceptible d'avoir des retombées positives sur l'emploi, bien que ce ne fût pas son objectif premier. Cette initiative présente en outre l'avantage de susciter une forte implication de l'ensemble de la société civile dans la programmation des activités financées. Le Comité souhaiterait que l'analyse, prévue par la Commission, des résultats d'*Urban* ainsi que de tout autre initiative mette également en évidence les retombées de la diffusion des meilleures pratiques qui y est toujours prévue.

3.2.1. Lorsqu'elle se réfère au potentiel des programmes et initiatives mis en œuvre en faveur du développement de l'emploi au niveau local, la Commission devrait également citer le programme *Interreg III*, qui inclut ce thème spécifique dans ses critères de programmation.

3.3. Dans sa présentation des critères de mise en œuvre d'actions innovatrices financées au titre de l'article 6 du règlement du FSE ⁽²⁾, la Commission avait déjà explicitement mis l'accent sur les liens, du reste naturels compte tenu notamment de l'expérience passée, existant avec le développement de l'emploi au niveau local. Elle signalait en outre que la priorité serait donnée aux propositions fondées sur le principe du partenariat entre divers acteurs, et citait à cet égard les autorités publiques, le secteur privé, les partenaires sociaux, le troisième système, etc. La communication à l'examen rappelle

ce contexte et souligne que l'un des domaines prioritaires est intitulé «Stratégies de l'emploi local et innovation». Si le Comité approuve toutes les mesures susmentionnées, il note cependant que l'invitation à présenter des propositions est, pour le moment, limitée aux «autorités publiques compétentes ou aux administrations territoriales».

3.3.1. Cette situation crée une sorte de hiérarchie implicite entre les acteurs locaux, qui pourrait également être reprise dans la communication à l'examen. En effet, tant cette communication que le premier document de la Commission regroupent, sous le vocable «acteurs locaux», toute une gamme d'intervenants. Il ne ressort pas clairement de la communication si une initiative relative à une stratégie locale pour l'emploi peut être élaborée, proposée et présentée par n'importe lequel de ces acteurs qui met en place un partenariat ciblé ou si, au contraire, toute initiative doit toujours être lancée par une autorité publique ou administrative du niveau local.

3.4. La communication souligne qu'il est impératif de bien informer les acteurs locaux sur les politiques communautaires et nationales, ce qui est évidemment indispensable pour encourager des initiatives et des stratégies pouvant être mises en pratique non seulement par le biais d'instruments et de ressources activés au niveau communautaires, mais également en cohérence avec les politiques définies aux niveaux européen et national. La définition des éléments d'une stratégie locale pour l'emploi néglige toutefois la formation, un aspect jugé essentiel par le Comité et sur lequel il avait déjà mis l'accent dans son précédent avis.

3.4.1. La stratégie proposée par la Commission comprend les étapes suivantes: cibler un territoire, établir un diagnostic des points forts et des points faibles, identifier les acteurs potentiels, analyser les possibilités et les menaces concernant l'emploi sur le territoire-cible et impliquer les autorités régionales et nationales. Il est important de souligner que les points forts et les points faibles ainsi que les possibilités et les menaces pour l'emploi peuvent résider dans les conditions socio-économiques, d'infrastructure, productives et organisationnelles d'un territoire, mais également, et dans une large mesure, dans les besoins en formation pour faciliter l'employabilité, développer l'esprit d'entreprise, favoriser la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, tant en termes de compétences professionnelles que de prise de conscience socioculturelle.

3.4.2. Le Comité souligne que la formation ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie sont des composantes essentielles de toute initiative visant à développer l'emploi au niveau local. Naturellement, il peut y avoir, et il y aura, des projets qui considèrent la formation (spécifique même si elle est vaste) comme l'objectif d'une stratégie locale. La communication à l'examen reprend toutefois, à l'annexe 2, la proposition formulée par le Comité dans son précédent avis, relative à la promotion «d'initiatives et d'accords territoriaux pour la formation». Le Comité attire l'attention de la Commission sur cette exigence, qui fait partie d'une approche stratégique plus vaste et est un élément essentiel de la formulation de toute initiative.

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission aux États membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable — *Urban*», JO C 51 du 23.2.2000.

(2) Communication de la Commission sur la mise en œuvre des actions innovatrices au titre de l'article 6 du règlement relatif au Fonds social européen pour la période de programmation 2000-2006 — COM(2000) 894 final.

3.5. Le Comité se félicite de la décision de la Commission d'organiser l'année prochaine un forum sur le développement local et se déclare d'ores et déjà intéressé et disposé à apporter sa contribution à un moment de vaste réflexion. La communication laisse entendre que cet événement est prévu pour début 2003 et qu'une analyse d'évaluation des 89 pactes territoriaux lancés en 1997 en tant que projets-pilotes sera finalement disponible vers le milieu de la même année. Étant donné que quelques mois seulement sépareront ces deux événements et que le forum se veut un lieu d'échange d'expériences et d'informations, il serait peut-être plus opportun de les faire coïncider.

3.6. Comme le Comité l'a déjà signalé, la transposition réussie de la SEE au niveau local et la participation active de la société civile à l'identification de stratégies et de procédures constituent des éléments décisifs pour promouvoir, chez les citoyens européens, un sentiment d'appartenance à une communauté et rétablir leurs liens avec les institutions. Il est néanmoins indispensable que les politiques de l'emploi restent fidèles aux principes fixés à Lisbonne et confirmés ensuite par le récent Conseil de Laeken. Aussi faut-il, d'une part, créer des emplois durables et de qualité (à ce propos, il est préoccupant que la Commission ait reconnu, dans un document récent, que le concept d'«emploi de qualité» manque de points de référence sûrs et efficaces) et, d'autre part, définir, soutenir et promouvoir le modèle social européen: il s'agit de deux aspects essentiels

pour maintenir la cohésion sociale au sein de l'Union et la renforcer en vue de l'élargissement.

3.6.1. L'économie européenne a toutefois donné des signes de ralentissement clairs et les perspectives de reprise sont envisagées avec beaucoup de prudence. Le niveau local est étroitement lié aux niveaux national et communautaire. Aussi des décisions doivent-elles être prises pour relancer en priorité et de manière décisive la croissance économique et l'emploi.

3.6.2. Il existe des marges de manœuvre qu'il faut utiliser de manière décidée, tout en consolidant un modèle de développement durable tant du point de vue social qu'environnemental. Ces deux aspects exigent des garanties et une protection. Ces deux points d'équilibre fondamentaux doivent être identifiés et respectés à tous les niveaux, du niveau communautaire au niveau local.

3.6.3. Le niveau local est un microcosme au sein duquel les possibilités et les risques les plus immédiats et les plus réels sont réunis dans un même élément: la capacité de chaque citoyen à vérifier immédiatement l'efficacité réelle des choix politiques. Par conséquent, la réussite des choix qui font l'objet de la communication à l'examen dépendra notamment, à court mais surtout à long terme, de l'efficacité des propositions auxquelles nous avons tenté d'apporter notre contribution, mais aussi et surtout, des avancées qui auront été décidées au plus haut niveau.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail de la Commission: rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection»

(COM(2001) 743 final)

(2002/C 149/09)

Le 21 janvier 2002, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le document susmentionné.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2002 (rapporteur unique: M. Retureau).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité a adopté le présent avis par 92 voix pour, et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le document de travail de la Commission vise la recherche de solutions politiques, juridiques et pratiques en ce qui concerne la sécurité intérieure, c'est-à-dire la protection des sociétés européennes contre la présence et les activités de groupes terroristes et de leurs membres sur le territoire de l'Union, suite à la 29^e conclusion de la session extraordinaire du Conseil JAI du 20 septembre 2001, au lendemain du terrible attentat perpétré à New York le 11 septembre.

1.2. Le Conseil invitait la Commission «à examiner d'urgence le rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection».

1.3. Il s'agit, dans ce document, des instruments relatifs à la protection des personnes sollicitant l'asile ou admises au bénéfice de ce statut ou d'un autre statut protecteur dans l'un des pays membres. La Commission considère, en effet, non seulement la protection offerte par la Convention de Genève et son Protocole (ratifiés par tous les pays membres), mais aussi par d'autres textes internationaux et régionaux offrant une protection internationale à certaines personnes contraintes, pour leur sécurité, de quitter leur pays d'origine ou de résidence et qui sollicitent la protection d'un pays membre de l'Union.

1.4. Le document examine d'abord les possibilités légales, inscrites dans les instruments, d'exclusion du bénéfice d'une protection des personnes ne méritant pas une telle protection, en particulier celles qui sont engagées dans des activités de nature terroriste ou d'autres activités criminelles (chapitre I). Il examine ensuite les conséquences juridiques de l'exclusion de certaines personnes d'un des régimes de protection internationale (chapitre II). Puis, il se tourne vers les mesures juridiques ou administratives susceptibles d'harmonisation entre les pays membres, ainsi que la coopération administrative et l'emploi de la méthode ouverte de coordination (chapitre III). Enfin, il analyse les dispositions de «sécurité intérieure» contenues dans

la législation communautaire en vigueur et dans la législation en préparation en matière d'asile et d'immigration (chapitre IV).

1.5. Comme le souligne la Commission, le document s'appuie sur deux grands principes:

- les réfugiés et demandeurs d'asile de bonne foi ne doivent pas faire les frais des événements récents;
- les terroristes et les personnes qui les soutiennent financièrement ou autrement ne doivent pas pouvoir facilement accéder au territoire des États membres.

1.6. L'asile est présenté comme un «canal potentiel» de pénétration du terrorisme, quoique cette affirmation soit aussitôt tempérée par la reconnaissance du fait que ce canal est d'un recours improbable, les terroristes disposant de filières illégales plus discrètes d'entrée sur le territoire de l'Union, à l'instar des auteurs d'activités criminelles ou d'autres actions illégales. La Commission adhère à la position du HCR selon laquelle, plutôt que d'envisager des dispositions nouvelles ou exceptionnelles, mieux vaudrait se limiter à mettre en œuvre, si besoin était, certaines des dispositions d'exclusion déjà incluses dans l'article 1F de la Convention relative au statut de réfugié.

1.7. Les critères d'exclusion et leur application au terrorisme

1.7.1. Il n'existe pas de définition internationale du terrorisme dans les divers instruments universels ou européens applicables dans les pays membres. La qualification de ce crime par les juridictions intervient au cas par cas, en fonction des circonstances de la cause. L'article 1F de la Convention ne le retient pas comme critère, mais il peut, selon la Commission,

se trouver couvert par une interprétation de l'un ou de plusieurs des trois catégories de critères généraux que la Convention permet d'invoquer pour motiver une exclusion du bénéfice du droit d'asile (à l'exception de la seconde catégorie, le crime de terrorisme étant par nature un crime de nature politique ou visant des objectifs politiques ou idéologiques):

- crime contre la paix, crime de guerre, crime contre l'humanité, tels que définis dans les instruments internationaux pertinents;
- crime sérieux de nature non politique commis hors du pays de refuge avant l'admission dans ce dernier comme réfugié;
- culpabilité d'actes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies⁽¹⁾.

1.7.2. Le terrorisme, selon la jurisprudence et diverses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité de l'ONU invoquées par la Commission, constituerait clairement un critère d'exclusion à partir de l'une des motivations pertinentes du premier alinéa de l'article 1F, et en ce qui concerne le troisième alinéa, l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment dans la Résolution 1373 du 28 septembre 2001, a déclaré que «les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» et que «financer en connaissance de cause, planifier ou inciter à des actes terroristes est également contraire aux buts et aux principes des Nations Unies».

1.7.2.1. Ces actes terroristes consistent notamment, selon les jurisprudences nationales, en détournements d'aéronefs ou de véhicules, prises d'otages, attaques à la bombe, etc.

1.7.3. La Commission ajoute que le seul fait d'appartenir à un groupe terroriste peut, dans certains cas, s'assimiler à une participation personnelle et consciente ou un acquiescement équivalent à la complicité, bien qu'il faille prendre en considération les circonstances propres à chaque cas et le niveau effectif d'implication.

1.7.4. Il en découle, de l'avis de la Commission, que le terrorisme est de nature à constituer un motif de refus ou de retrait du statut de réfugié ou d'un autre statut protecteur.

(1) Voir, à ce sujet, le recueil spécial d'orientations et de prises de positions ponctuelles pour l'application des dispositions de cet article publié par le HCR.

2. Observations du Comité

2.1. Le Comité économique et social européen soutient sans réserve l'élaboration d'une stratégie globale et coordonnée de lutte contre le terrorisme au niveau européen, ainsi que l'élaboration de rapprochements en termes de qualification et de sanction du crime de terrorisme. L'Union a pleinement le droit de protéger toute personne résidant ou de passage sur son territoire ainsi que les biens publics et privés contre tout attentat terroriste, ainsi que d'empêcher des groupes ou des individus de planifier, d'organiser et de financer de tels attentats.

2.2. Les causes du terrorisme, tant sur le territoire de l'Union que dans les pays tiers, sont complexes, souvent issues de situations de crises politiques et morales, de motivations idéologiques de nature politique et religieuse, de revendications nationalistes, etc. Les réponses devraient en conséquence être autant que possible préventives, et adaptées aux causes génératrices; elles peuvent appeler des traitements diversifiés, comme la recherche de solutions pacifiques à des conflits, la répression pénale, des mesures de nature économique et sociale. L'Europe devrait élaborer en la matière des réponses proportionnées, en fonction des causes et de la nature des menaces.

2.3. Or, le Comité se demande si le fait de cibler la politique d'asile dans la stratégie de lutte est vraiment utile, et craint que ce ciblage ne puisse conduire à des mesures restrictives, contraires à la Convention, ou limitatives des droits humains, tout en admettant que les paragraphes a) et c) de l'article 1F pourraient constituer, le cas échéant, une base juridique admissible d'exclusion du statut de réfugié ou d'un autre statut protecteur, si la preuve était apportée d'une utilisation effective de la protection conférée pour perpétrer des actions terroristes.

2.4. Le Comité rappelle notamment l'avis qu'il a émis⁽²⁾ sur le projet de directive relative aux normes minimales pour accorder ou retirer le statut de réfugié, et les positions de principe qu'il a adoptées à cette occasion.

2.5. Le Comité est convaincu que le droit de toute personne de se prévaloir de son droit de demander l'asile ne doit pas être remis en cause, et que le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile doit être scrupuleusement respecté, y compris dans des situations de crise et de dangers pour la paix ou la sécurité, qui imposent aux autorités une vigilance accrue.

(2) Voir JO C 193 du 10.7.2001 (rapporteur: M. Melicías).

2.6. Comme il a été souligné par la Commission elle-même, la demande d'asile n'est pas une voie courante de pénétration du territoire par des terroristes et le statut de réfugié ne constitue pas une couverture des plus appropriées pour se livrer à des activités terroristes, même si une telle hypothèse ne peut être totalement écartée a priori.

2.7. Par ailleurs, l'absence d'une définition internationale ou commune du crime de terrorisme pose problème. Le risque d'étendre de manière extensive l'interprétation des facteurs d'exclusion et de les appliquer de manière excessive à des cas qui ne relèveraient pas directement de la préparation et de la commission d'actes criminels qualifiés généralement de terroristes par les lois et les juridictions des États membres ne devrait pas être sous-estimé.

2.8. Les normes internationales et régionales des droits de l'homme doivent constituer une référence permanente pour interpréter et appliquer la Convention et le Protocole relatifs à la protection des réfugiés. Parmi les normes régionales, on peut citer, *inter alia*, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention européenne contre la torture, et même, en ce qui concerne le droit d'asile, la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice, qui en traite explicitement.

2.9. En particulier, les droits de la défense, et à une procédure équitable, ne peuvent être suspendus en raison d'une suspicion ou d'une incrimination de terrorisme. La lutte légitime contre le terrorisme ne peut constituer un argument pour réduire le niveau des garanties et de la protection, ou pour ignorer le principe de non-refoulement.

2.10. Le Comité attire également l'attention sur l'usage extensif qui est fait de la notion de terrorisme dans de nombreux pays, qui qualifient ainsi leurs opposants politiques de l'intérieur ou en exil. Il convient donc de considérer les circonstances effectives de chaque cas, et de procéder à une enquête objective, étayée de preuves concrètes, en se gardant d'interpréter de manière extensive certaines dispositions ou en procédant à des extensions par analogie pour qualifier certaines actions de terroristes ou pour les assimiler à du terrorisme, et incriminer en conséquence une personne demandant ou bénéficiant d'une protection.

2.11. Le Comité s'inquiète donc des différences faites entre la qualité de la preuve au pénal et celle exigée pour l'exclusion ou le retrait du statut protecteur : il suffit «d'avoir des raisons sérieuses de penser» que la personne se serait livrée à l'une des actions qualifiées de terroriste ou de complicité de telles actions, y compris une «incitation», sans nécessairement avoir à prouver qu'elle a commis l'acte (1.4.4). Le Comité demande que la preuve de l'acte soit rapportée ou, au moins, qu'une enquête suffisamment approfondie apporte des éléments sérieux, convergents, d'une implication dans une activité

destinée à porter ou portant dommage aux personnes et aux biens dans un but de terreur. De simples soupçons ne peuvent suffire.

2.12. Par ailleurs, si le refus de la protection de la Convention ou d'une autre forme de protection internationale était décidé, cela ne devrait pas nécessairement conduire à l'expulsion vers le pays d'origine ou un pays tiers, en particulier vers un pays où les droits de l'homme ne seraient pas intégralement garantis dans la même mesure que sur le territoire européen. Le même principe doit valoir dans le cas d'une procédure d'extradition. Or, le document est assez flou à cet égard, et demande à être précisé. Cette procédure de retrait ne doit pas concerner automatiquement les proches et les membres de la famille, sauf à prouver leur implication dans une activité terroriste.

2.13. En outre, le risque de créer ou, au moins, de suggérer, à partir des documents de travail concernant la lutte contre le terrorisme, un lien entre les demandeurs d'asile ou de protection internationale et les personnes coupables du crime de terrorisme ou, dans un autre domaine, entre les travailleurs migrants et le terrorisme, inquiète fortement le Comité.

2.14. Le terrorisme n'est pas envisagé, par le document, sous l'angle du «crime contre la paix». Or, le Comité estime que des actions de guerre perpétrées en temps de paix et visant à provoquer des confrontations armées internes ou un coup d'état militaire ou dictatorial, ou à envenimer un différend entre pays pour tenter de provoquer une escalade de nature militaire, pourraient être qualifiées de crime contre la paix.

2.15. Par contre, le recours à la qualification de certains actes «d'actes terroristes» en temps de guerre ne doit être envisagé qu'avec la plus grande prudence. En effet, l'action des mouvements de libération, en particulier ceux reconnus par l'ONU, ou les actions de résistance à une intervention armée d'origine extérieure, exception faite des interventions décidées par le Conseil de Sécurité de l'ONU, ou les actions de guerre de groupes opposés dans une situation de guerre civile, sont généralement qualifiées de «terroristes» par la partie adverse, mais sont considérées comme des actions légitimes par l'autre partie. Il convient donc de considérer la nature du régime politique, les causes de la situation de conflit, la légitimité éventuelle des moyens employés, par exemple contre un régime totalitaire, dictatorial, ou une intervention armée illégitime, pour déterminer dans chaque cas, sur une base objective, les actes qui peuvent éventuellement être qualifiés de «terroristes», de crimes de guerre, contre la paix ou contre les buts et objectifs des Nations Unies.

2.16. Par ailleurs, la qualification de certains actes terroristes de crimes de guerre impliquerait qu'ils soient graves et perpétrés dans un contexte de confrontation armée relativement généralisée, ou de présence d'opérations armées suffisamment intenses ou importantes, et inscrites dans la durée, par des groupes armés, guérilleros ou paramilitaires, contre la population civile ou les magistrats démocratiquement désignés.

2.17. Enfin, le Comité considère que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée dans une période d'émotion internationale profonde, et considérant le crime de terrorisme comme contraire aux buts et objectifs des Nations Unies, doit, elle aussi, être interprétée comme indiqué pour l'article 1F de la Convention, à la lumière des conventions et principes coutumiers relatifs aux droits de l'homme, et que les actes considérés à ce titre ne devraient pas faire l'objet d'interprétations extensives ou d'extrapolations par analogie pour les qualifier de terroristes, et par voie de conséquence de contraires aux buts et objectifs des Nations Unies.

2.18. En ce qui concerne les crimes internationaux (crimes de guerre, crimes contre l'humanité — ou de lèse humanité retenue par la Convention interaméricaine —, de génocide), il conviendrait de réfléchir à l'adoption, par les États membres, de moyens de se doter de compétences de juridiction internationale, afin de les réprimer plus efficacement. Les personnes coupables de tels crimes ne seraient alors pas tentées de solliciter une quelconque protection dans un État membre, où ils risqueraient d'être jugés pour des actes commis dans un pays tiers.

2.19. Le Comité se demande s'il ne convient pas mieux de «geler» les demandes ou le statut plutôt que d'adopter (1.4.2) la proposition de déclarer «irrecevables» les demandes faites par des personnes qui sont sous le coup d'une demande d'extradition ou d'inculpation par une juridiction pénale internationale résultant d'une décision ou d'une convention des Nations Unies. Lorsque la demande vient d'une juridiction pénale du pays du demandeur ou d'un autre pays «pour infraction grave», il convient de procéder à des vérifications sérieuses sur la nature réelle de l'infraction, et contrôler qu'il s'agit bien d'un crime au regard des droits pénaux européens, et pas seulement de la législation du pays demandeur, qui pourrait qualifier de «crime» des manifestations politiques publiques, l'expression d'idées «subversives», etc. Une fois la décision de justice prise, si le demandeur était relaxé, la demande d'asile pourrait être reprise au point où elle avait été «gelée», ou le statut de protection pourrait reprendre plein effet. L'irrecevabilité ou le retrait pourrait être appliqué si, au contraire, le jugement pénal prononçait définitivement la culpabilité dans un crime grave ou une activité terroriste, de nature à justifier l'interdiction de l'octroi ou le retrait d'un statut protecteur.

2.20. Le refoulement ou l'extradition doivent considérer le sort éventuel qui attend le demandeur ou le bénéficiaire à qui le droit a été retiré dans le pays de refoulement ou d'extradition. Des craintes fondées de peine capitale, de torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants devraient clairement s'opposer au refoulement ou à l'extradition de toute personne, même si ses actes justifiaient le refus ou le retrait d'un statut protecteur.

2.21. En ce qui concerne les «facteurs d'attraction» que constitueraient l'octroi, dans certains pays, de droits économiques et sociaux aux personnes exclues du statut protecteur mais non expulsables, le Comité estime qu'il ne faudrait pas s'aligner sur les pays qui n'accordent pas même les droits de l'homme les plus élémentaires. Les droits fondamentaux de nature socio-économique qui devraient, par référence notamment à la Charte de Nice et à la Charte sociale européenne, leur être accordés devraient être équivalents dans tous les États membres, afin de permettre à ces personnes de subvenir légalement à leurs besoins essentiels ainsi qu'éventuellement à ceux de leur famille; il conviendrait que les États membres s'accordent à ce sujet.

2.22. En ce qui concerne la constitution d'unités spécialisées d'exclusion, compte tenu du nombre très limité de cas susceptibles de se présenter, le Comité se demande si, en cas de doute sérieux, il ne conviendrait pas plutôt de faire appel au cas par cas à des agents ou des magistrats spécialisés dans la lutte antiterroriste ou le droit pénal pour appuyer les services chargés de l'examen des demandes. L'instauration permanente d'unités d'exclusion spécialisées, au regard du nombre limité de cas envisagés, comporte un risque de recours excessif à ces unités du simple fait de leur existence, et, partant, de multiplication abusive des rejets.

2.23. Le recours aux orientations internes spéciales de certains États en matière d'exclusion pour en tirer les «meilleures pratiques» comporterait éventuellement des risques de dérives similaires, ce qui n'exclut pas le besoin d'un examen pour éviter des pratiques trop différentes voire contradictoires dans l'interprétation des clauses d'exclusion de la Convention. Les listes «européennes» nominatives d'exclusion, proposées dans le mécanisme d'échanges d'informations (1.5.3), comportent aussi des risques d'exclusion abusive, si les critères ne sont pas unifiés, ou si ces listes ne sont pas mises à jour convenablement, par exemple dans le cas d'une personne extradée qui aurait été entre-temps relaxée d'une accusation criminelle grave, sans compter les questions de protection de la confidentialité des données et du respect de la vie privée. Ceci est particulièrement vrai dans la relation avec le pays d'origine de l'intéressé, si celui-ci n'avait pas les mêmes critères relatifs à la protection des données, ou s'il n'était pas suffisamment respectueux des droits humains ou si le régime n'en était pas véritablement démocratique.

2.24. Le Comité, tout en approuvant la recherche de définitions communes, ou au moins d'une liste d'actes pouvant relever sans équivoque de la qualification de terrorisme, demande que l'on ne retienne pas de formulations trop générales, qui pourraient s'appliquer à des situations sans rapport avec le terrorisme, comme des conflits politiques, ou sociaux, par exemple. Les exigences en matière de preuve doivent être élevées et le degré personnel d'implication de la personne doit être pris en considération. L'Union a néanmoins besoin de critères convergents et universellement acceptés pour éviter tout risque de dérive ou toute divergence importante d'appréciation.

2.25. Quant au sort à réserver aux personnes exclues du statut mais non «expulsables», qui seraient coupables de crimes graves ou de terrorisme, si elles ne relèvent pas de la compétence d'un tribunal international, il convient de réfléchir aux moyens de les juger (compétence universelle) et plus généralement à la manière de les traiter, selon les obligations en matière de droits humains, durant leur présence sur un territoire communautaire. Le Comité a conscience qu'il s'agit d'une question difficile et la détention doit pouvoir être justifiée au regard du droit interne et du droit international des droits de l'homme; la mise en résidence surveillée peut constituer une alternative, mais il y aurait déni de justice envers les victimes si un crime restait impuni.

2.26. Concernant le chapitre 3 sur le rapprochement des législations et des pratiques administratives, le Comité renvoie à son avis sur les normes minimales du statut de réfugié⁽¹⁾.

2.27. Il souligne cependant qu'une accumulation de règles supplémentaires ne doit pas conduire à des approches communes plus restrictives, et souligne que les formes de plus en plus diversifiées et ne relevant pas forcément d'un État, de mise en cause des droits et de l'intégrité physique ou morale des personnes, appellent une approche plus ouverte et plus extensive de la Convention de Genève. L'Union doit se définir comme un territoire de protection universelle des droits de la personne humaine, et adapter en conséquence sa politique d'asile.

2.28. Enfin, le chapitre 4 vise les demandeurs d'asile, réfugiés et migrants sous l'angle de la «sécurité intérieure».

2.29. Avant même d'entrer dans l'examen des propositions du document de travail, le Comité tient à souligner qu'aucun lien ne devrait être établi, ni même suggéré, entre le terrorisme international et les demandeurs d'asile ou les migrants. La simple suggestion officielle de l'existence éventuelle d'un tel lien risque d'encourager les organisations et les idées xénophobes et racistes. Il convient au contraire, conformément

aux politiques de l'Union contre le racisme et la discrimination, d'empêcher le développement de ces conceptions intolérantes.

2.30. Le document suggère une révision des mesures communautaires existantes de sécurité intérieure «à la lumière des nouvelles circonstances». S'il y a eu, en effet, une escalade dans le degré des crimes terroristes commis aux États-Unis, il convient de remarquer que l'organisation désignée comme responsable est actuellement pourchassée au plan international et que, par ailleurs, les risques d'activités terroristes restent permanents. Il conviendrait de réviser les dispositions en cours en Europe si elles étaient inefficaces pour protéger le territoire européen ou si elles permettaient que le territoire européen constitue une base pour des organisations opérant dans des pays tiers. Le Comité recommande de procéder à un tel examen avant d'envisager des modifications ou des ajustements qui s'avéreraient utiles à la lumière de cet examen.

2.31. La protection temporaire accordée en cas d'afflux massif de réfugiés⁽²⁾ ne doit pas signifier qu'une protection moindre sera accordée aux personnes concernées, et cette protection temporaire ne peut constituer un substitut permanent à l'asile. L'exclusion de cette protection doit se faire selon des règles aussi strictes que celles relatives à la protection découlant du droit d'asile et du statut de réfugié.

2.32. Le Comité se demande si le système d'identification EURODAC, approuvé par le Conseil dans le cadre d'un renforcement de la sécurité intérieure, et qui mélange les demandeurs d'asile et les personnes ayant franchi illégalement les frontières en collectant leurs identités et leurs empreintes digitales pour les rendre accessibles à toutes les polices européennes, est véritablement acceptable pour les demandeurs d'asile, qui ne commettent aucun délit et ne font que solliciter le bénéfice d'un droit qui leur est internationalement reconnu.

2.33. Le Comité reste favorable à la suspension de la procédure d'asile en cas de procédure pénale internationale ou de demande d'extradition, comme développé précédemment, par rapport à l'exclusion pure et simple d'une procédure d'irrecevabilité.

2.34. Concernant le point 4.3.2 du document de la Commission, le Comité souligne que le critère de financement d'une organisation liée au terrorisme doit être considéré avec prudence. En effet, des organisations de caractère charitable, solidaire, ou politiques peuvent être liées au terrorisme sans que les donateurs en aient connaissance. Il convient donc de prouver en toute circonstance que les donateurs soient pleinement conscients que leurs contributions vont directement financer des activités terroristes.

⁽¹⁾ Voir avis du CES sur la «Proposition de directive du Conseil établissant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, relatives au contenu de ces statuts».(rapporteuse: Mme Le Nouail-Marlière).

⁽²⁾ Voir, sur ce thème, l'avis du CES dans le JO C 311 du 31.10.2000 (rapporteuse: Mme Cassina).

2.35. Il convient également de ne pas assimiler la participation à des associations politiques, syndicales, religieuses ou autres à des activités terroristes si des membres ou des dirigeants de ces associations avaient des liens avérés avec des auteurs de crimes terroristes. Il faut en effet prouver l'élément moral, la participation consciente et en toute connaissance de cause, qui n'est pas démontrée par la simple appartenance à une association de cette nature, qui aurait une existence légale ou de fait dans un pays membre ou extérieur à l'Union.

2.36. Le fait qu'une organisation qui ne se livrerait pas elle-même à des actions de nature terroriste mais qui justifierait politiquement des actions armées dans certaines circonstances, tout en préconisant pour sa part une action politique pacifique, ne devrait pas non plus, en ce qui concerne ses membres et les personnes qui la soutiennent financièrement, être automatiquement incriminée, ainsi que les personnes précitées, de complicité avec le terrorisme.

2.37. Le Comité suggère qu'une conception commune et limitativement définie des crimes de terrorisme et de complicité de terrorisme puisse être élaborée dans le cadre de la méthode ouverte de coordination envisagée par le document.

2.38. Le point 4.4.3 du document de travail de la Commission propose de modifier plusieurs articles de la proposition de directive relative au statut des résidents de longue durée. La Commission propose notamment de supprimer le paragraphe 7 de l'article 13 qui interdit la procédure d'expulsion urgente. Le Comité considère qu'il convient d'appliquer aux résidents de longue durée la procédure ordinaire d'expulsion, lorsqu'il existe un risque dûment motivé en matière de terrorisme.

3. Conclusions

3.1. Le Comité, qui soutient pleinement une action coordonnée contre le terrorisme au niveau communautaire, et appuie la méthode ouverte de coordination recommandée par la Commission⁽¹⁾, invite cependant à la prudence et à la réflexion les plus approfondies quant aux méthodes de lutte préventive et de répression, au-delà de l'émotion profonde et

légitime consécutive aux odieux attentats du 11 septembre perpétrés aux États-Unis d'Amérique, ainsi qu'aux autres crimes terroristes commis dans divers pays européens et tiers.

3.2. Il recommande à la Commission, et plus largement à l'ensemble des Institutions, de subordonner en tout état de cause les politiques et les mesures communes de lutte contre le terrorisme au respect des engagements internationaux, notamment au respect des instruments universels et régionaux qui visent à la protection des droits de la personne humaine, et de faire prévaloir en toutes circonstances le respect des droits et de la dignité des réfugiés et demandeurs d'asile.

3.3. Le principe de non-refoulement doit continuer de caractériser la politique commune et les politiques nationales relatives aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ou de protection. Chaque cas doit faire l'objet d'un examen spécifique, et des moyens de recours efficaces doivent être mis à la disposition de toute personne à qui la protection serait refusée.

3.4. Enfin, les politiques relatives aux réfugiés et demandeurs d'asile ne peuvent être confondues avec les politiques relatives aux migrations. En outre, ces politiques ne doivent en aucune façon contribuer à entretenir les thèses racistes et discriminatoires, qui tendent à faire des personnes originaires des pays tiers les boucs émissaires des problèmes sociaux et de la délinquance, et incitent à la haine et au rejet de «l'autre».

3.5. Le droit de demander l'asile et le bénéfice de la protection de la Convention de Genève et du Protocole ou d'autres formes de protection ne doit, en aucun cas, être affaibli ou dénié par les politiques de lutte contre le terrorisme, de sécurité intérieure, ou par les politiques de migration, ni par les réponses d'urgence à des flux de réfugiés causés par des conflits, comme celui des Balkans. Une solidarité effective pour l'accueil de flux massifs devrait en outre être établie.

3.6. Tout en réaffirmant la prédominance du respect des droits de l'homme et des instruments internationaux protecteurs sur toute autre considération, le Comité est conscient qu'il convient d'améliorer la politique commune de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme, sans pour autant remettre en cause ces principes et cette éthique politique et humaniste en assurant la protection effective des personnes et des biens, et pour cela de rechercher un équilibre entre les différentes exigences posées par la défense des divers droits et libertés.

⁽¹⁾ Voir avis du CES sur ce thème qui sera adopté par la session plénière des 29 et 30 mai 2002 (rapporteuse: Mme zu Eulenburg).

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/311/CE portant adoption de la troisième phase du programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur (*Tempus III*) (2000-2006)»

(COM(2002) 47 final — 2002/0037 CNS)

(2002/C 149/10)

Le 28 février 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Relations extérieures», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 avril 2002 (rapporteuse: Mme Florio).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

«La coopération dans l'enseignement supérieur renforce et approfondit l'ensemble des relations tissées entre les différents peuples d'Europe, fait ressortir les valeurs culturelles communes, permet des échanges de vues utiles et facilite les activités multinationales dans les domaines scientifique, culturel, artistique, économique et social. ⁽¹⁾».

1. La coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur: origine du programme *Tempus*

1.1. Lancé en 1990 à titre de programme de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur, *Tempus* fait partie intégrante des programmes destinés à soutenir le processus de réforme économique et sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale, les républiques de l'ex-Union soviétique et en Mongolie.

1.2. Au cours des dix dernières années, le programme *Tempus* a subi une série de modifications et d'adaptations, dues principalement à l'évolution des relations entre l'Union européenne et les PECO. Ainsi, en 1993, date à laquelle onze pays étaient admis à participer au programme, il a été décidé d'étendre celui-ci aux États issus de l'ex-Union soviétique. Par la suite, avec l'intégration des États indépendants, le programme a encore été modifié à deux reprises (*Tempus II* et *II bis*).

1.3. L'objectif était de promouvoir une approche systémique comparative de l'enseignement supérieur et de réformer en profondeur ses structures, afin de créer, dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans les républiques de l'ex-Union soviétique, des méthodes d'enseignement universi-

taire modernes et adaptées aux défis posés par des systèmes économiques et sociaux en mutation profonde et, partant, de renforcer les institutions démocratiques et d'assurer la coexistence pacifique de tous les peuples du continent.

1.4. C'est la raison pour laquelle, compte tenu de l'évolution de la situation géopolitique, le programme a également été étendu par la suite aux Balkans. L'on a en effet considéré que la coopération dans le domaine universitaire pouvait consolider et améliorer sensiblement la situation des jeunes démocraties de cette région. Actuellement, la Croatie et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ainsi que la République fédérale de Yougoslavie font partie du groupe des pays bénéficiant du programme *Tempus*.

1.5. Le programme *Tempus* prévoyait initialement trois domaines prioritaires:

- 1) appuyer le remaniement des programmes d'enseignement;
- 2) réformer les structures et la gestion de l'enseignement supérieur;
- 3) développer et compléter la formation supérieure, afin de combler le fossé qui sépare les différents systèmes d'enseignement supérieur. Les réformes visent essentiellement à modifier en profondeur le modèle d'enseignement supérieur, en particulier dans les anciens pays socialistes, en l'adaptant aux nécessaires réformes économiques, ainsi qu'en améliorant et en renforçant les contacts avec les entreprises.

⁽¹⁾ Décision du Conseil, du 29 avril 1999, portant adoption de la troisième phase du programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur (*Tempus III*) (2000-2006), 1999/311/CE, JO L 120 du 8.5.1999, p. 30.

1.5.1. La réalisation de ces mesures passe principalement par les PEC (projets européens communs menés à bien par un réseau d'établissements) et par des bourses individuelles destinées à des enseignants, des chercheurs, des formateurs, des administrateurs d'université et des gestionnaires de systèmes éducatifs, des hauts fonctionnaires de ministères et autres experts en formation, pour des visites dans les pays partenaires. Ces visites, qui prévoient une gamme d'activités plutôt vaste, peuvent contribuer de manière décisive à une meilleure compréhension entre les différentes cultures et à leur rapprochement.

2. *Tempus III*: étendre le programme aux pays MEDA

2.1. En modifiant la décision 1999/311/CE, le Conseil propose d'étendre le programme *Tempus* à certains pays de la Méditerranée qui bénéficient déjà du programme MEDA de l'Union européenne.

2.2. L'adoption de la décision de partenariat étendrait ainsi le programme *Tempus* au Maroc, à l'Algérie, à la Tunisie, à l'Égypte, à la Jordanie, à l'Autorité palestinienne, à la Syrie et au Liban.

2.3. L'intégration de ces pays est impérative afin de remédier aux déséquilibres qui sont apparus progressivement dans les programmes de coopération, en particulier dans le secteur de l'enseignement supérieur, et se fonde sur le renforcement de la coopération et du dialogue avec les pays éligibles de la Méditerranée.

2.4. Il est prévu qu'Israël puisse également être associé au partenariat *Tempus*. Sa participation prendra toutefois la forme d'un autofinancement, étant donné que cet État ne bénéficie pas, pour le moment, des accords bilatéraux MEDA.

3. Observations générales

3.1. L'inclusion des pays du sud de la Méditerranée dans le programme *Tempus* revêt une importance cruciale, dans la mesure où elle accroît les possibilités d'améliorer l'intégration entre les pays de l'Union européenne et une zone géographique dont le potentiel économique n'a pas été, jusqu'ici, suffisamment mis en valeur.

3.2. Cette coopération, qui remonte aux années soixante, s'est considérablement renforcée dans les années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion décisive de la déclaration de Barcelone, adoptée en novembre 1995 lors de la Conférence euroméditerranéenne.

3.3. Dans un récent avis d'initiative⁽¹⁾, le Comité a reconnu qu'il était nécessaire d'instaurer une coopération plus étroite avec les pays de la Méditerranée, notamment et surtout à la lumière des événements du 11 septembre. Il considère également que la déclaration de Barcelone est un outil fondamental pour répondre aux besoins des pays de cette zone et relever les défis que posent les relations avec ces pays.

3.4. Ce processus de renforcement de la coopération euroméditerranéenne a par ailleurs tiré avantage de la déclaration de Lisbonne, qui souligne l'importance de l'enseignement et de la formation: il s'agit d'instruments précieux pour donner des réponses de qualité aux nouveaux défis posés par un marché toujours plus intégré.

4. Compte tenu de la nécessité toujours plus pressante de renforcer la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers éligibles de la Méditerranée, le Comité se félicite de l'intégration de ces derniers dans le partenariat *Tempus III* et ce, pour diverses raisons, liées à la nature même du programme et à celle des relations internationales.

4.1. Tout d'abord, le programme *Tempus III* a déjà prouvé son efficacité en matière de développement de la coopération interuniversitaire et de l'échange d'expériences et de savoir-faire entre les pays qui en ont bénéficié.

Ensuite, compte tenu de sa structure simple et facile à adapter, le programme peut aisément être appliqué à des pays de différentes régions géographiques.

4.2. Les types de projets et les actions générales prévues par le programme constituent en effet des instruments fondamentaux pour atteindre les priorités et les objectifs fixés par les pays tiers eux-mêmes. La preuve en est que la structure du programme a été reproduite à plusieurs reprises dans le cadre de la politique de coopération entre l'Union et d'autres régions du monde (LINK, ALFA, *Medit Campus*).

4.3. Il convient également de rappeler qu'après l'échec du programme *Medit Campus*, qui est du reste davantage imputable à des problèmes de gestion que de structure, la coopération interuniversitaire avec les pays éligibles de la Méditerranée a été totalement suspendue, ce qui a interrompu un lien non négligeable pour le rapprochement des peuples et le développement de la compréhension mutuelle. Le Comité est d'avis que l'insertion de ces pays dans le programme *Tempus* est, actuellement, la meilleure manière de relancer cette coopération.

4.4. Dans ce contexte, il importe de mettre au point un système d'information adéquat permettant de faire connaître plus largement le programme dans toutes les universités et dans tous les établissements d'enseignement supérieur.

4.4.1. Le Comité plaide pour la mise en place d'un système d'information électronique entre établissements d'enseignement supérieur, afin de renforcer davantage ce type de coopération scientifique et culturelle.

⁽¹⁾ Avis du 18 octobre 2001, JO C 36, du 8.2.2002.

4.5. Le Comité s'engage en outre à suivre l'évolution du programme, afin de fournir, aux organisations socioprofessionnelles des pays de la Méditerranée, avec lesquelles il a instauré de longue date une coopération étroite et fructueuse, des informations sur le programme *Tempus Meda* et de les exhorter à participer à celui-ci.

4.6. Par ailleurs, le Comité souhaite que les actions menées au titre du programme *Tempus* soient intégrées dans les actions prévues par d'autres programmes, tel que le sixième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement, et qu'elles prennent en compte d'autres initiatives, en particulier l'initiative sur «l'espace européen de l'enseignement», qui devrait être étendue également aux pays de la Méditerranée.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur «L'accord de partenariat ACP/UE»

(2002/C 149/11)

Le 28 février et le 1^{er} mars 2001, conformément au paragraphe 3 de l'article 23 de son Règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis sur l'«Accord de partenariat ACP-UE».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 avril 2002 (rapporteur: M. Baeza Sanjuan).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 101 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La coopération ACP/UE tire son origine du traité de Rome dans lequel les signataires exprimaient leur solidarité avec les colonies et les territoires d'outre-mer, s'engageant à contribuer à leur prospérité. Les Accords de Yaoundé I et II (1963-1969 et 1969-1975, respectivement) ont régi pour la première fois les relations entre les États membres de la CEE et les pays ACP. La Convention de Lomé, qui a fait l'objet d'une révision tous les cinq ans jusqu'à l'expiration de la IV^e Convention en 2000, a été signée en 1975.

1.2. Pendant longtemps, la Convention de Lomé a été considérée comme un modèle pour les accords de coopération internationale en raison de son caractère novateur. Le principe d'égalité entre les parties contractantes, le lien établi entre le commerce et l'aide, assorti d'instruments de stabilisation des prix et de protocoles concernant des produits spécifiques, l'introduction progressive d'engagements mutuels de nature politique et la création d'un cadre institutionnel conjoint, ont fait de la Convention de Lomé un modèle de référence dans les relations internationales.

1.3. Cependant, les changements politiques qui se sont produits dans les années 90 ont remis en question le modèle de relation entre l'UE et les pays ACP. Une partie des dispositions qui composaient la base commerciale essentielle de la Convention de Lomé s'est avérée incompatible avec les nouvelles normes établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La mise en pratique de cette convention s'est révélée difficile, en raison de l'existence de procédures complexes qui empêchaient l'utilisation optimale des ressources potentiellement disponibles. En dépit des dispositions de la Convention, la part relative des pays ACP dans les échanges commerciaux avec l'Union européenne n'a cessé de décroître, ne suscitant que peu d'espoir quant au développement de ces pays, mis à part quelques exceptions. La pauvreté augmente, aggravée par la multiplication des conflits armés. L'augmentation de l'aide humanitaire d'urgence a révélé les déficiences des politiques de développement à long terme, sans oublier qu'une partie de ces aides sont détournées de leur objectif final, la corruption n'en étant pas la moindre des causes. La disparition de l'ordre international bipolaire a mis en évidence deux aspects pour lesquels la convention présentait des limites évidentes: à savoir la dimension politique et la

démocratisation, à travers la participation effective des agents non gouvernementaux. Enfin, de nombreux pays ACP croient sentir une diminution de l'intérêt de l'UE à leur égard au profit des pays candidats à l'adhésion et des pays du bassin méditerranéen.

1.4. Dans ce contexte, la Commission européenne a lancé un large processus de consultation et de réflexion sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays ACP, qui s'est déroulé autour d'un Livre vert, publié en 1996, sur lequel le Comité économique et social européen s'est prononcé⁽¹⁾. Les négociations pour la signature du nouvel accord ont débuté officiellement en septembre 1998.

1.5. L'accord de partenariat a finalement été signé en juin 2000, à Cotonou, au Bénin, par les 15 États membres de l'UE et 77 pays ACP⁽²⁾, pour une durée de 20 ans, avec révisions et protocoles financiers quinquennaux. L'accord, placé sous le signe du renforcement du dialogue politique, s'articule autour de deux piliers centraux: le commerce et l'aide, qui s'accompagnent de deux instruments principaux visant à faciliter les investissements et les subventions destinées à promouvoir le développement à long terme (programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR)). Il faut à ces deux piliers ajouter un troisième, tout aussi essentiel: le pilier politique. L'accord est placé sous le contrôle des institutions conjointes ACP-UE.

1.6. Le Comité se félicite de la conclusion de cet accord, qui a évité l'option, défendue par certaines parties, de la mise en place d'un cadre de réglementation commun pour les relations ACP-UE, ce qui aurait remis en question l'une des principales caractéristiques de la politique extérieure européenne. De même, le Comité reconnaît les efforts réalisés pour parvenir à un texte plus compréhensible que les conventions antérieures.

2. Objectifs et principes de l'Accord de Cotonou

2.1. Le but ultime poursuivi par l'Accord de Cotonou est l'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. La coopération ACP-UE se base sur certains principes fondamentaux:

- égalité des participants et appropriation des stratégies de développement, c'est-à-dire qu'il appartient aux pays ACP, en toute souveraineté, de définir leurs propres stratégies de développement économique et social;

(1) Avis sur le «Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI^e siècle, défis et options pour un nouveau partenariat» (rapporteur: M. Malosse) (JO C 296 du 29.9.1997).

(2) Cuba est le seul pays ACP qui, à l'heure actuelle, n'a pas signé l'Accord de Cotonou.

- participation des autres acteurs (secteur privé, partenaires économiques et sociaux dont les organisations syndicales, société civile sous toutes ses formes), en dehors de l'État, dans le partenariat ACP-UE;

- rôle central du dialogue et des engagements mutuels;

- différenciation selon les caractéristiques et les besoins de chaque partenaire⁽³⁾, et régionalisation.

2.2. Il paraît particulièrement judicieux et cohérent que l'accord ait pour cadre de référence (tel que l'indique le préambule) les conventions internationales adoptées par la plupart des États membres et des pays ACP, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, les normes pertinentes de l'OIT et les conventions issues de diverses conférences des Nations Unies.

2.3. De même, le Comité estime judicieux que l'accord reconnaisse explicitement que les objectifs ne pourront être atteints qu'en adoptant une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales.

2.4. On pourrait déduire du texte de l'accord qu'une des parties est fondamentalement la «donatrice» (l'UE) et l'autre (les pays ACP) la «bénéficiaire». Il aurait été souhaitable que le texte indique sans ambiguïté l'intérêt et l'avantage que l'Union européenne peut retirer de la pleine intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et de leur développement durable. Cela aurait permis de souligner la solidité et le caractère réciproque du partenariat ACP-UE.

3. Le rôle des nouveaux acteurs du partenariat ACP-UE

3.1. Durant l'application des conventions de Lomé, le rôle réservé aux agents non étatiques se limitait en règle générale à la mise en œuvre pratique de projets de faible envergure financés par la ligne budgétaire «coopération décentralisée». Toutefois, les organisations représentatives des milieux économiques et sociaux ont rencontré des difficultés pour accéder aux ressources prévues dans le cadre de l'accord, tant en raison de la complexité des procédures établies que d'un manque généralisé de volonté politique de faciliter leur participation.

(3) La différenciation concerne spécialement les PMD.

3.2. L'Accord de Cotonou marque un changement dans ce domaine. Parmi les principales innovations qu'il apporte, il y a lieu de souligner son approche participative, qui se manifeste à travers la volonté d'élargir l'accord ACP-UE à un éventail d'agents non étatiques, y compris les corporations locales. Les dispositions relatives à la participation des agents non étatiques sont reprises dans plus d'une trentaine d'articles, dans une déclaration finale et dans l'annexe IV, relative aux procédures de mise en œuvre et de gestion. Les références qui reflètent le mieux cette nouvelle approche figurent dans les «Principes fondamentaux» (article 2) et dans le chapitre 2, entièrement consacré aux «acteurs du partenariat».

3.3. L'Accord prévoit d'associer pleinement et intégralement les nouveaux acteurs dans les relations ACP-UE, notamment à travers:

- la consultation sur les politiques et les stratégies de coopération ainsi que sur le dialogue politique;
- l'octroi de ressources financières;
- l'implication dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif;
- une aide pour renforcer leurs capacités en vue d'accroître leurs compétences et de créer des mécanismes de consultation.

3.4. L'Accord de Cotonou table sur des progrès notables en matière de démocratisation des relations ACP-UE puisqu'il prévoit la participation de nouveaux acteurs dans la définition de politiques et stratégies de développement. Il semble de plus particulièrement judicieux de souligner, comme le fait l'accord, le rôle complémentaire des nouveaux agents et des États. Il ne s'agit pas pour ceux-ci d'entrer en compétition dans un même espace mais bien pour chacun d'apporter la valeur ajoutée dans laquelle il a démontré posséder un avantage comparatif, en vue de contribuer au développement économique et au bien-être social de son pays respectif. On ne peut sous-estimer la contribution positive des agents non étatiques à la consolidation d'environnements politiques stables et démocratiques. Il faut souligner en outre que la pleine participation des agents non étatiques à la définition des stratégies de développement nationales et aux stratégies sectorielles relevant des domaines de concentration, est une condition sine qua non pour la mise en pratique de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté, l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et le développement durable, qui sont les objectifs centraux de l'Accord. Pour cette raison, on peut difficilement comprendre qu'une large consultation soit prévue pour la programmation nationale tandis qu'à l'échelle régionale, la consultation n'est envisagée que comme une simple possibilité. Enfin, il est très positif que les nouveaux acteurs ne soient pas assimilés exclusivement et explicitement à des ONG.

3.5. Toutefois, la participation de nouveaux agents, telle que le prévoit l'accord suscite elle aussi un certain nombre d'interrogations sérieuses. En premier lieu, la définition des agents, qui est toujours un exercice difficile, présente certaines imprécisions et chevauchements et pourrait servir de prétexte à certains gouvernements pour faire des choix arbitraires. On ne peut nier qu'il est difficile de trouver des critères permettant d'identifier clairement et sans équivoque les agents non étatiques représentatifs de 77 pays différents. Néanmoins, il n'est pas justifiable que l'on puisse déduire du texte de l'Accord (article 6 b) et de la déclaration relative aux acteurs du partenariat que le secteur privé ne fait pas partie des partenaires économiques et sociaux, et que ces derniers, à leur tour, ne sont pas inclus dans la société civile. Cette définition est en nette contradiction avec les pratiques en vigueur dans l'Union européenne et ne peut qu'être source de confusion.

3.6. L'absence d'instruments qui imposent l'association effective des agents non étatiques du partenariat ACP-UE est plus préoccupante encore. Il est certain que l'accord prévoit l'existence d'éléments incitatifs et qu'il est irréaliste d'espérer voir changer radicalement la culture politique de nombreux États, habituellement peu enclins à déléguer une parcelle de leur pouvoir aux organisations représentatives de la société civile. Il n'en est pas moins vrai que la légitimité de l'accord serait sérieusement remise en question si l'un de ses principes centraux et les plus innovateurs était impunément violé.

3.7. Il faut insister sur le fait que l'Accord (ou sa mise en œuvre, à travers les lignes directrices de programmation) prévoit expressément l'accès des agents non étatiques à trois types de ressources financières: lignes budgétaires strictement communautaires, ressources du Fonds européen de développement (FED) prévues dans le cadre des domaines de concentration identifiés dans la stratégie de coopération nationale, et ressources du FED directement accessibles aux agents non étatiques, avec une limite de 15 % du montant total affecté au Programme indicatif national, et dont la destination prioritaire sera le financement des activités d'information, de consultation, de promotion du dialogue et de renforcement des capacités. La possibilité de l'accès direct des agents non étatiques à une partie des ressources assignées aux PIN (autre nouveauté de l'Accord de Cotonou) et de la gestion directe de celles-ci par les délégations de la Commission européenne dans chaque pays, est jugée très positive. Cependant, il faut savoir que des incertitudes incontestables subsistent: la désignation des agents susceptibles de bénéficier de financements se fait avec l'autorisation expresse de l'ordonnateur national (ON), représentant de l'État qui, traditionnellement, a tendance à considérer les fonds comme son patrimoine et qui pourrait avoir la tentation de ne pas les accorder à des acteurs qui ont une opinion critique, ou tout simplement divergente, de ses activités. Il est indispensable par conséquent de garantir que tous les agents représentatifs ont la possibilité d'accéder sans discrimination aux ressources prévues dans le cadre de l'Accord. Le principe de concentration peut aller à l'encontre de l'accès de nouveaux agents à ces ressources.

3.8. À l'heure actuelle, l'exercice de programmation en est encore à ses débuts. Toutefois, l'on peut faire une évaluation initiale du processus en fonction des informations recueillies par le CESE ⁽¹⁾. Bien qu'il ait pu constater une information et une consultation accrue des agents non étatiques, il reste encore beaucoup à faire: de manière générale, l'information sur l'accord n'a pas suffisamment circulé ou continue d'être difficilement accessible; la consultation, lorsqu'elle a eu lieu, n'a généralement pas été systématique, régulière, des organisations représentatives en ayant été parfois exclues. La programmation en cours doit servir à initier un processus d'apprentissage qui sera difficile pour toutes les parties mais qui permettra parallèlement de se rendre compte si effectivement elles commencent à faire des progrès. Il faudra à cette fin prévoir une évaluation spécifique du degré de consultation et d'utilisation des ressources par les agents non étatiques dans les révisions opérationnelles annuelles, intermédiaires et finales. De même, les organisations internationales représentatives de la société civile, comme le Comité économique et social européen, peuvent collaborer efficacement avec la Commission européenne et les institutions conjointes ACP-UE, tant pour identifier les difficultés rencontrées que pour mettre en évidence les expériences les plus fructueuses.

4. La dimension politique

4.1. L'Accord de Cotonou renforce notablement la dimension politique des relations ACP-UE, par rapport aux conventions précédentes. Le dialogue politique, l'engagement de respecter l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales — avec une mention spéciale pour le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit et une bonne gestion des affaires publiques — et les politiques en faveur de la paix et de la prévention des conflits occupent une place centrale dans la dimension politique de l'Accord. Nous sommes confrontés à un nouveau défi qui se fonde sur des valeurs partagées qui s'expriment à travers des éléments essentiels et fondamentaux.

4.2. Le Comité se félicite de l'importance donnée à la dimension politique dans le présent accord et, notamment, du lien sans ambiguïté établi entre les engagements cités précédemment et le développement durable. C'est la reconnaissance explicite du fait que le développement est un concept qui ne peut être limité à des considérations exclusivement techniques. De même, il est distinctement fait mention de la participation de la société civile comme un élément favorisant la création d'un environnement politique stable et démocratique, de son rôle dans le maintien de la paix et dans la prévention et la résolution des conflits, ainsi que de sa participation au dialogue politique. En ce sens, la mise en

œuvre de l'accord devrait promouvoir l'association effective des agents non étatiques aux procédures de consultation relatives au respect des droits de l'homme, aux principes démocratiques, à l'État de droit et à la corruption, prévues aux articles 96 et 97.

4.3. Néanmoins, l'accord ne prévoit aucun instrument qui garantisse que les principes politiques établis sont vraiment respectés et l'énoncé général de ces mêmes principes permet l'application de critères différents selon les pays. Bien que le recours à des mécanismes de sanction doive rester exceptionnel, il aurait été souhaitable de fixer des critères plus précis sur la protection des démocraties naissantes, les moyens de pénalisation de la prise de pouvoir par des moyens violents (notamment contre des régimes démocratiques), la lutte contre la corruption ou le respect des normes fondamentales établies par l'OIT. Il s'agit de garantir l'application concrète des principes fondamentaux de l'accord, qui méritent le plus large soutien.

4.4. La dimension politique de l'Accord de Cotonou implique de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de travail, de nouvelles formes de coopération, d'avoir recours à de nouveaux indicateurs et de nouvelles formes de dialogue. Le grand défi consistera à associer la société, dans toutes ses dimensions, au moment de partager et de mettre en pratique les valeurs exprimées dans l'accord. À cette fin, il faudra impérativement promouvoir le dialogue entre les agents de l'État et les agents non étatiques.

5. Stratégies de développement

5.1. Les stratégies de développement, ainsi que la coopération économique et sociale, constituent les stratégies de coopération de l'Accord de Cotonou. Les principes et objectifs ainsi que l'approche adoptée pour ces stratégies de développement paraissent adaptés. De même, on ne peut qu'être satisfait de la concentration sur les quatre domaines d'appui choisis (développement économique, développement social et humain, coopération et intégration régionales et questions à caractère transversal: égalité entre les hommes et les femmes, environnement et développement institutionnel).

5.2. Néanmoins, il conviendrait plus généralement de s'interroger sur le degré de cohérence qui existe entre les deux piliers autour desquels s'articulent les stratégies de développement, et en particulier, il aurait fallu souligner plus précisément les liens qui existent entre développement économique et social, notamment en ce qui concerne la formation (élémentaire et professionnelle), et la protection de la santé.

5.3. En ce qui concerne le domaine économique, le Comité estime que le secteur privé se voit à juste titre accorder un rôle important tout au long du texte de l'accord, qui cite les moyens prévus pour lui permettre de se renforcer. De même, les politiques structurelles envisagées sont conçues pour «renforcer les réformes du marché du travail», expression par trop imprécise en l'occurrence, qui ouvre la porte à de multiples interprétations, y compris les plus contradictoires. Il serait également souhaitable, en ce qui concerne l'objectif de promotion de l'emploi, sur lequel le Comité exprime par ailleurs son accord, d'inclure l'expression «conditions de travail décentes» selon les recommandations de l'OIT.

(1) L'information dont dispose le Comité concernant l'association des organisations représentatives de la société civile organisée — et plus particulièrement, les milieux économiques et sociaux — à l'exercice actuel de programmation provient de la Commission européenne, des organisations socioprofessionnelles internationales et des conclusions des séminaires régionaux organisés par le CES lui-même dans différents pays ACP.

5.4. En ce qui concerne l'environnement, le Comité s'inquiète de constater que les préoccupations dans ce domaine sont moindres comparées aux accords antérieurs. Par exemple, si la Convention de Lomé interdisait explicitement toute exportation directe ou indirecte de déchets dangereux ou radioactifs entre l'UE et les pays ACP, l'Accord de Cotonou se limite à «prendre en considération» les questions liées au transport et à l'élimination des déchets dangereux. Il faudrait que l'accord mentionne explicitement le lien entre la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté ou qu'il approfondisse de manière plus générale le concept de développement durable. L'Accord de Cotonou, de même qu'il entend se montrer cohérent et compatible avec les institutions économiques internationales, devrait tenir compte des objectifs et instruments prévus par les accords internationaux en matière d'environnement.

6. Coopération économique et commerciale

6.1. Lorsque les différentes conventions de Lomé étaient en vigueur (de 1975 à 2000), les pays ACP ont bénéficié du régime commercial le plus avantageux octroyé par l'UE aux pays tiers, à savoir préférences commerciales non réciproques pour la plupart des produits primaires, industriels et de transformation⁽¹⁾, protocoles relatifs aux produits de base et systèmes de stabilisation des prix pour certains produits agricoles (Stabex) et miniers (Sysmin). Cependant, la diminution généralisée des tarifs douaniers due à la libéralisation du commerce mondial et les préférences accordées par l'UE à d'autres régions en développement (pays tiers méditerranéens, Mercosur, etc.) a abouti à une perte de valeur relative des préférences dont bénéficiaient les pays ACP. On estime que lors de l'Uruguay Round, les pays ACP ont perdu une marge préférentielle supérieure à 30 %.

6.2. Le bilan des 25 années écoulées est décevant: la part des échanges commerciaux avec les pays ACP est passée de 8 % à 3 % du total des échanges de l'UE. À quelques exceptions près, les pays ACP ont été incapables d'augmenter, d'améliorer ou de diversifier leurs produits, à la différence d'autres pays bénéficiant de traitements moins préférentiels. De manière générale, les pays du groupe ACP présentent quatre caractéristiques commerciales: la marginalisation, la dépendance vis-à-vis des matières premières, la spécialisation statique et la dépendance vis-à-vis du marché européen. Mais les conventions de Lomé ont prouvé plus spécialement qu'une certaine augmentation en pourcentage des préférences tarifaires ne pouvait compenser les déficiences d'autres facteurs relatifs aux conditions offertes (manque d'investissement, inadéquation des infrastructures, niveau technologique peu élevé, faible formation, etc.) qui conditionnent la compétitivité des produits destinés à l'exportation.

6.3. L'Accord de Cotonou entend se conformer aux dispositions de l'OMC qui, dans les grandes lignes, interdisent les

préférences commerciales non réciproques ou limitées à un groupe de pays. Cela veut dire que le régime commercial octroyé aux pays ACP devra être étendu à tous les PVD ou bien s'apparenter à des accords de libre-échange. Par conséquent, les accords de Cotonou ne constituent pas stricto sensu un accord commercial mais plutôt un accord sur l'ouverture de négociations pour parvenir à des accords commerciaux compatibles avec les dispositions de l'OMC.

6.4. Ainsi, les Accords de Cotonou prévoient la tenue de négociations entre 2002 et 2008 visant à conclure des accords de partenariat économiques (APE) — accords de libre-échange —, entre l'UE et les pays ACP. Le régime commercial actuel sera maintenu jusqu'en 2008, grâce à une dérogation accordée par l'OMC. Les APE sont basés sur le principe de réciprocité, en donnant la priorité aux négociations, avec des groupes d'intégration régionale. Une période transitoire sera en vigueur de 2008 à 2020 afin de permettre la mise en œuvre des accords.

6.5. Une série de mécanismes de soutien est prévue dans le but de faciliter l'application et l'exécution des APE: compensations partielles (financées par la FED et la BEI) pour palier les ajustements de la fiscalité et de la balance des paiements liés à la libéralisation, coopération dans le but d'adapter les normes nationales aux normes internationales ou création d'un comité ministériel paritaire chargé du suivi des négociations des APE et de la coopération dans le domaine international, notamment au sein de l'OMC, ce qui paraît une excellente chose.

6.6. Le texte de l'accord prévoit la possibilité pour les PMA de décider s'ils disposent ou pas de la capacité nécessaire pour négocier des APE. Dans tous les cas, la volonté de l'UE est de trouver une formule qui, tout en étant compatible avec les dispositions de l'OMC, permette aux produits de ces pays d'avoir accès au marché européen sans restriction quantitative ou tarifaire, comme pour l'initiative «Tout sauf des armes». Ainsi, l'Accord de Cotonou met fin à la non-discrimination entre pays ACP, en prévoyant un traitement différent entre PMA et non-PMA.

6.7. Nous nous trouvons devant un changement d'approche radical. Pendant 25 ans, les conventions de Lomé se sont basées sur une confiance significative placée dans les préférences commerciales comme moteur de la croissance économique. L'Accord de Cotonou paraît accorder la même confiance à la libéralisation commerciale, en la reliant à l'intégration dans l'économie mondiale, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté. Les principaux effets dynamiques que l'on espère retirer des APE sont les suivants: renforcer les processus d'intégration régionale, augmenter la crédibilité des politiques économiques et commerciales des pays ACP en les «ancrant» dans des accords multilatéraux, améliorer la compétitivité interne, dynamiser la modernisation des systèmes fiscaux, augmenter la confiance des investisseurs et favoriser l'insertion dans l'économie mondiale. Cette dynamique pourrait être un véritable catalyseur du développement.

(1) 92 % des exportations des pays ACP bénéficient de franchises douanières pour entrer sur le marché européen. L'exemption de droit concerne 100 % des produits industriels et 80 % de produits agricoles. Si l'on ajoute à ces derniers les produits soumis à des accords, seul 1 % des produits bénéficient d'une protection tarifaire.

6.8. Cependant, les APE suscitent quelques inquiétudes, malgré les larges délais prévus pour le déroulement des négociations et leur mise en œuvre, et ce à juste titre.

6.9. En premier lieu, l'Union européenne a manifesté le désir de négocier les APE par blocs d'intégration régionale des pays ACP. Mais pour le moment, ces groupes sont fragiles, leurs participants ne partagent pas d'intérêts communs clairs à de nombreux égards, voire sont les protagonistes de conflits armés; en outre, peu d'entre eux disposent de la structure supranationale nécessaire pour négocier des accords de libre échange aux noms des différentes parties. À tout ceci, il convient d'ajouter que les processus d'intégration régionale comprennent des non-PMA et des PMA, ce qui rend les négociations des APE encore plus difficiles.

6.10. En deuxième lieu, les recettes publiques d'une grande partie des pays ACP proviennent pour 20 % des recettes douanières. La suppression des droits de douane sur les importations européennes (qui logiquement devraient augmenter par rapport à celles d'autres pays à la suite de la signature d'APE) diminuerait ces recettes de moitié environ. En tenant compte de la difficulté qu'il y a à diversifier les recettes fiscales, les budgets nationaux pourraient se trouver dans des situations très périlleuses⁽¹⁾. En outre, il n'est pas garanti, loin de là, que la diminution des tarifs douaniers se traduira par une réduction des prix pour les consommateurs ou les importateurs des pays ACP. Aussi, il faudrait inclure dans les APE l'identification des secteurs et des groupes sociaux qui pourraient être les plus touchés par une éventuelle réduction des recettes publiques, en adoptant les mesures correctrices pertinentes. De même, il faudrait y inclure un soutien à la mise en place de régimes d'imposition adéquats, basés sur une distribution appropriée des efforts entre les citoyens, en fonction de leur niveau de revenus.

6.11. Le principal défi que les pays ACP auront à relever, sur le plan commercial, réside dans leur capacité de réaction face à la concurrence européenne. De nombreux pays ACP ont fait part de leurs craintes au vu de la situation critique de certains secteurs (notamment le secteur agricole), qui pourraient être encore plus touchés en raison de leur manque de compétitivité et des aides à la production, à la transformation et à l'exportation dont bénéficient les produits européens, même si l'on considère que l'Accord (article 37.7) prévoit la possibilité de protéger certains produits sensibles.

6.12. Pour les raisons citées, il existe bel et bien un risque à l'heure actuelle de voir les PMA, comme un nombre indéterminé de non-PMA, profiter de la possibilité qui leur est offerte

de ne pas souscrire à des APE et d'opter pour une adhésion au système de préférences généralisées (SPG). Le SPG offre il est vrai moins de facilités d'accès au marché européen, mais en contrepartie n'exige pas une aussi grande ouverture des marchés nationaux.

6.13. En tout état de cause, la libéralisation du commerce ne saurait être une fin en soi. L'objectif principal des APE devra être la promotion de formes de développement durable destinées à combattre la pauvreté. À cette fin, il faudra établir des mécanismes adéquats (y compris le renforcement des capacités) qui permettent aux représentants de la société civile organisée, et en particulier, aux milieux économiques et sociaux, d'être convenablement informés et consultés pendant la négociation des APE. De même, avant le début des négociations, il faudrait procéder à une analyse d'impact afin d'évaluer les éventuelles conséquences des APE dans chaque pays ACP, en identifiant les secteurs économiques et les groupes sociaux qui pourraient être les plus touchés.

6.14. Les APE devraient contribuer à attirer les investissements étrangers, en particulier européens. Il faudra pour cela adopter des réglementations simples, transparentes et non discriminatoires, et créer des marchés nationaux plus larges et plus intégrés.

6.15. L'attention est attirée sur le fait que quoi qu'il en soit, il faut mobiliser toutes les ressources disponibles de nature à contribuer à l'arrêt des conflits armés qui déchirent certains pays africains si l'on veut garantir le succès des APE. De même, l'Union européenne devra jouer un rôle de pionnière, en prenant l'initiative de l'allègement de la dette (à l'instar de ce qu'elle a fait dans le domaine commercial: «tout sauf les armes»), dont le paiement hypothèque toute possibilité de développement dans de nombreux pays ACP.

6.16. En ce qui concerne d'autres dispositions prévues dans le titre de l'accord consacré à la coopération commerciale, le CES se félicite que, dans le domaine de la politique commerciale, il ait été fait spécifiquement référence aux engagements en matière de normes fondamentales du travail, telles que définies par l'OIT, et décidé d'améliorer la coopération dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations sur les dispositions en matière de droit du travail, d'élaboration et de renforcement des normes du travail, de programmes d'éducation et de sensibilisation, ainsi qu'en ce qui concerne l'application des législations nationales du travail.

6.17. En revanche, le Comité regrette qu'en ce qui concerne le transport maritime, il soit fait référence à la coopération pour promouvoir des services rentables et efficaces, en oubliant la notion de sécurité et de qualité de ceux-ci. Certains pays ACP sont des pavillons de complaisance. Les immatriculations n'y sont soumises à aucune condition pour garantir le respect de normes internationales et les équipages ne disposent pas toujours des certifications nécessaires.

⁽¹⁾ Jadot, Yannick: «L'UEMOA et la CEMAC face à l'accord commercial de Cotonou», dans UE-ACP: «À nouvelle convention, nouvelle coopération? Comment appliquer les accords de Cotonou?» Paris, GEMDEV, 2001. On trouve une opinion similaire dans divers articles de Stephan Brune (Institut d'Études Politiques de Paris et Deutsches Übersee-Institut de Hamburg), Bruno Losch, centre de développement de l'OCDE et de l'Infokit Cotonou.

7. Propositions du CES pour la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

7.1. L'Accord de Cotonou offre un cadre juridique et politique approprié pour mettre en place un véritable partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne. Ses dispositions impliquent que de nets progrès ont été réalisés par rapport aux accords de Lomé puisqu'elles ont été approfondies, dans une approche intégrée des composantes politiques, économiques et sociales, tout en entendant s'appliquer à l'ensemble de la population des pays signataires. Cependant, seule son application pratique donnera sa pleine légitimité à cet accord; en démontrant que le principe d'appropriation a dépassé le stade de la rhétorique pour devenir réalité, et que l'ensemble de la société civile organisée a la possibilité de participer activement à l'élaboration des stratégies de développement nationales et d'accéder aux ressources qui en découlent.

7.2. Le Comité économique et social européen a la volonté de contribuer à l'application pratique de l'accord dans le domaine dans lequel il peut apporter une plus grande valeur ajoutée: en proposant des moyens concrets pour associer pleinement la société civile organisée au développement des relations ACP-UE. Cependant, il faut en premier lieu se féliciter de la reconnaissance institutionnelle que l'Accord de Cotonou a conférée au CES, en lui confiant l'organisation des réunions de consultation et des réunions avec les acteurs économiques et sociaux ACP-UE. Cette reconnaissance a renforcé le rôle du CES au sein de l'Assemblée parlementaire paritaire et du Conseil des ministres ACP-UE⁽¹⁾.

7.3. Au-delà de cette reconnaissance institutionnelle, le CES doit continuer à diffuser des informations sur les opportunités que l'Accord de Cotonou offre aux représentants de la société civile et à signaler les déficiences qui pourraient se produire lors de sa mise en œuvre. Les séminaires régionaux organisés jusqu'ici se sont révélés être des outils très utiles à cette fin mais pour développer pleinement leur fonction, il faudra intensifier la coopération entre le CES et les organisations socioprofessionnelles internationales.

7.4. Le CES désire également faire part de son inquiétude quant au risque de voir l'application de l'accord se compliquer inutilement et en diminuer la cohérence, étant donné que la responsabilité de son exécution est partagée par diverses Directions générales de la Commission européenne. Le dialogue politique est du ressort de la DG «Relations extérieures». Mais les DG «Développement», «Commerce» et l'unité «AIDCO» auront aussi leur mot à dire pour le développement futur de l'accord. Il est essentiel que cette multiplication des responsabilités ne rende pas plus difficile l'application intégrale et efficace de l'Accord. En outre, le CES est confiant quant à la capacité des nouvelles procédures de gestion adoptées par la Commission européenne à contribuer à une exploitation accrue et plus

efficace des ressources découlant de l'Accord. Il espère en particulier que, comme cela a été prévu, les pays ACP qui seraient les plus respectueux de l'ensemble des dispositions établies, bénéficieront d'un volume croissant de ressources.

7.5. Afin de garantir l'application effective des dispositions de l'Accord de Cotonou, le Comité économique et social européen propose:

7.5.1. en ce qui concerne la diffusion de l'information:

- que l'UE et les États ACP garantissent une large diffusion de l'information sur le contenu de l'accord par tous les moyens adéquats (réunions informatives à différents niveaux, publications, nouvelles technologies, etc.);
- que la Commission européenne renforce les délégations dans les pays ACP, conformément aux nouvelles orientations politiques de l'accord; qu'elle garantisse notamment l'accès direct des représentants de la société civile organisée à la représentation de l'UE, pour qu'ils puissent recevoir une information complète sur les possibilités de participer à l'élaboration des stratégies de développement et d'accéder aux ressources financières;
- que les délégations de la Commission européenne et des États ACP coopèrent avec les organisations socioprofessionnelles afin que ces dernières puissent diffuser l'information relative à l'Accord de Cotonou parmi leurs membres.

7.5.2. en ce qui concerne le renforcement des capacités:

- d'établir un cadre normatif qui permette le plein développement des organisations représentatives de la société civile, et notamment l'accès au financement et aux ressources locales, en évitant que ces organisations soient supplantées par d'autres moins représentatives, proches d'un gouvernement déterminé;
- d'inciter et d'aider les organisations de la société civile à se structurer davantage, à construire des réseaux, à augmenter leur représentativité et à développer leur capacité d'analyse;
- de lancer le dialogue entre les organisations des pays ACP et entre celles-ci et leurs homologues européennes, en favorisant la création de réseaux et en s'intéressant spécialement aux processus d'intégration régionale, au respect des droits du travail, à l'aide au secteur privé, à la défense du monde rural et à la protection de l'environnement;
- de simplifier les mécanismes d'accès des représentants de la société civile organisée aux ressources découlant du nouvel accord, en garantissant un accès effectif des représentants des milieux économiques et sociaux;

⁽¹⁾ Cf. l'Accord de Cotonou, Protocole n° 1 relatif aux frais de fonctionnement des institutions conjointes, article 4 et la décision n° 1/2001 du Comité des ambassadeurs ACP-UE concernant l'adoption du règlement intérieur du Conseil des Ministres ACP-UE, article 10 (JO L 43 du 14.2.2001).

— d'allouer dans le cadre de la programmation relative à chaque pays des moyens de financement directs pour les agents non étatiques, comme cela est prévu dans les lignes directrices de programmation, en garantissant un accès non discriminatoire aux organisations les plus représentatives.

7.5.3. en ce qui concerne le renforcement de la fonction consultative:

- de faire participer les représentants de la société civile organisée dès le début au processus d'application de l'accord, en les associant à l'exercice de programmation, de manière à ce qu'ils puissent contribuer à l'élaboration des stratégies de développement dans chacun des pays concernés;
- de créer ou de renforcer les instruments appropriés qui permettent d'associer les représentants de la société civile organisée au dialogue politique ACP-UE et à la négociation des APE;

— d'adopter ou de renforcer une approche participative, en créant au niveau national et régional des structures qui favorisent le dialogue entre les organisations représentatives de la société civile organisée, ainsi qu'entre celles-ci et les pouvoirs publics;

— d'inclure une évaluation spécifique du degré de consultation et d'utilisation des ressources par les agents non étatiques dans le cadre des révisions opérationnelles annuelles, intermédiaires et finales;

— pour sa part, le Comité de suivi des milieux économiques et sociaux ACP-UE établira un plan d'action pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, dont l'adoption sera soumise aux délégués qui participent à la 23^e rencontre des milieux économiques et sociaux ACP-UE, qui aura lieu à Bruxelles au second semestre 2002.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres»

(COM(2001) 257 final — 2001/0111 COD)

(2002/C 149/12)

Le 30 août 2001, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2002 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Au cours de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté par 89 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

Les directives mentionnées sont les suivantes:

1.1. La libre circulation des personnes implique pour tout citoyen de l'Union le droit d'entrée, de circulation, de séjour et, le cas échéant, de demeurer dans un État membre, autre que l'État dont on a la nationalité.

— 64/221/CEE pour la coordination des mesures spéciales pour les étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique;

1.2. Le droit de résider et de circuler librement sur le territoire d'un État membre est un droit reconnu à tous les citoyens de l'Union par l'article 18 du traité instituant la Communauté européenne.

— 68/360/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté;

1.3. Ce droit, généralisé à tous les citoyens des États membres par l'article 8 A du traité sur l'Union, fait partie intégrante du patrimoine juridique des citoyens et doit par conséquent être développé à partir d'un socle commun, en fait, sur la base d'un texte unique qui le régit.

— 72/194/CEE relative à l'extension du champ d'application de la directive 64/221 CEE aux travailleurs exerçant leur droit de résider sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi;

1.4. Actuellement, l'acquis communautaire est constitué de deux règlements et de neuf directives qui fixent les conditions relatives au droit d'entrée et de circulation de certaines catégories de citoyens, allant des travailleurs indépendants et salariés aux étudiants, aux retraités et aux non-actifs, y compris les membres de la famille de ces derniers. Tout cet acquis communautaire détermine les conditions particulières de l'exercice du droit d'entrée et de séjour dans les États membres pour les différentes situations qui se présentent.

— 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services;

— 75/34/CEE relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée;

— 75/35/CEE relative à l'extension du champ d'application de la directive 64/221 CEE;

Les règlements CEE mentionnés sont les suivants:

— 90/364/CEE relative au droit de séjour;

— 1612/68 relatif à la circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté;

— 90/365/CEE relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle; et

— 1251/70 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi.

— 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants.

1.5. En mars 1997 déjà, le Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes avait formulé, à la demande de la Commission, quatre-vingts recommandations pour résoudre les problèmes en matière de libre circulation des citoyens dans l'Union. L'un des sept domaines couverts par ces recommandations était l'entrée et le séjour dans les États membres.

1.6. En un premier temps, les droits d'entrée et de séjour étaient liés à l'exercice d'une activité économique, et ont ensuite été progressivement élargis pour couvrir l'ensemble des citoyens, avec pour résultat, comme il est dit dans la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le suivi des recommandations du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes ⁽¹⁾, «un compartimentage des bénéficiaires, qui n'est plus adapté aux formes modernes de la mobilité, ni à l'institution d'une citoyenneté de l'Union».

1.7. La législation actuelle, essentiellement axée sur une catégorie de travailleur qui se déplace avec sa famille pour séjourner de manière stable dans un autre État membre, n'est pas adaptée aux caractéristiques de la mobilité des personnes sous les formes qu'elle revêt ces dernières années.

1.8. La communication de la Commission précédemment mentionnée esquissait déjà les grandes lignes qui devaient orienter le cadre juridique pour la mise en œuvre du droit de circuler et de séjourner, sur la base des principes suivants:

- création, dans la mesure du possible, d'un régime unique de libre circulation au sens de l'article 8A, pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles;
- nouvelle approche dans l'exercice du droit de séjour notamment en limitant l'obligation de détenir un titre de séjour aux situations où elle se justifie;
- clarifier le statut des membres de la famille d'un citoyen de l'Union ressortissants de pays tiers;
- mieux circonscrire la possibilité de mettre fin à l'exercice du droit de séjour d'un citoyen de l'Union.

1.9. De même, dans le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application des directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ⁽²⁾, l'une des conclusions tirées était qu'il fallait rendre plus lisible le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes, en le réorganisant autour du concept de citoyenneté de l'Union et en engageant une réflexion sur les modifications de fond du droit existant.

1.10. C'est dans ce nouveau cadre et à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice, que s'inscrit la présentation de la proposition de directive à l'examen sur laquelle le Comité économique et social européen est consulté.

2. Contenu de la proposition

2.1. La proposition a pour base juridique les articles suivants du Traité instituant la Communauté européenne:

- l'article 12 établissant la non-discrimination pour raison de nationalité;
- l'article 18 établissant le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres pour les citoyens de l'Union et permettant au Conseil d'adopter des décisions sur les droits de circulation et de séjour;
- l'article 40 établissant la nécessité d'adopter des mesures pour permettre la libre circulation des travailleurs;
- l'article 44 qui garantit la liberté d'établissement; et
- l'article 52 qui traite de la libéralisation des services.

2.2. Le texte de la proposition de directive est constitué de 39 articles répartis dans sept chapitres.

2.2.1. Le premier chapitre relatif aux dispositions générales définit l'objectif de la directive, donne les définitions, indique quels sont les bénéficiaires de cette directive et pose le principe de non-discrimination.

2.2.2. Le deuxième chapitre se réfère aux droits de circulation et de séjour jusqu'à six mois.

2.2.3. Le troisième se réfère au droit de séjour d'une durée supérieure à six mois.

2.2.4. Le quatrième traite du droit de séjour permanent dont il fixe les modalités d'acquisition et les formalités administratives.

2.2.5. Le cinquième fixe les dispositions communes au droit de séjour et au droit de séjour permanent en ce qui concerne son extension territoriale, les droits dérivés, l'égalité de traitement, les contrôles à effectuer et les garanties procédurales dont bénéficient les citoyens.

2.2.6. Le sixième traite des limitations de ce droit, ainsi que de la procédure à suivre, des garanties pour les citoyens et des effets dans le temps d'une interdiction de territoire.

2.2.7. Le septième établit les dispositions finales, parmi lesquelles l'abrogation des neuf directives en vigueur.

2.3. La proposition de directive à l'examen remplace les neuf directives citées dans l'introduction du présent avis. Par conséquent, il s'agit d'une réelle simplification de la législation communautaire en matière de circulation et de séjour, qui a pour effet non seulement de simplifier le cadre législatif mais également de réduire les formalités administratives que doivent accomplir les citoyens pour exercer ces droits.

⁽¹⁾ COM(98) 403 final.

⁽²⁾ COM(1999) 127 final.

2.4. Le nouveau texte réduit et résume le corpus législatif antérieur mais introduit également des innovations et des améliorations qui touchent directement les citoyens qui se déplacent dans d'autres États membres que celui dont ils ont la nationalité, parmi lesquelles l'on peut citer les plus notables:

- élargissement du concept de «membre de la famille», qui comprend les ascendants et les descendants âgés de plus de 21 ans même s'ils ne sont pas à la charge du citoyen concerné ainsi que les couples «de fait»;
- prolongation de 3 à 6 mois de la période pendant laquelle il est possible de séjourner dans un autre État membre sans devoir accomplir des formalités légales;
- la détention d'un titre de séjour n'est plus nécessaire, cette obligation étant réservée aux membres de la famille qui ne sont pas ressortissants d'un État membre;
- introduction de la simple déclaration sur l'honneur d'exercice d'une activité professionnelle, de l'existence de ressources suffisantes et de l'existence d'une assurance-maladie par l'intéressé à des fins de séjour;
- introduction du séjour permanent à l'issue d'un séjour continu d'une durée de quatre ans; et
- simplification des formalités administratives et des délais pour l'exercice du droit de séjour.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de la proposition de directive présentée et y souscrit globalement, sous réserve des observations ponctuelles formulées ci-après.

3.2. Le traité instituant la Communauté européenne, stipule que le marché intérieur impliquera l'existence d'un espace sans frontières internes, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux sera garantie conformément aux dispositions du traité. Jusqu'à présent, la libre circulation des capitaux, des services et des biens, très développée dans l'Union européenne, n'était pas assortie d'une véritable liberté de circulation et de séjour des citoyens sur le territoire de l'Union, telle qu'explicitement établie à l'article 18 du traité instituant la Communauté européenne et réaffirmée à l'article 45 de la Charte des droits sociaux fondamentaux de l'Union européenne. Avec ce nouveau pas, les citoyens pourront mieux exercer un droit dont l'exercice est actuellement rendu difficile par de nombreux obstacles.

3.3. Conformément aux dispositions de l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne, et même si celui-ci ne fait pas partie de la base juridique de la proposition à l'examen, le Comité estime que l'application du droit de circuler et de séjourner ne doit souffrir aucune réserve ou forme de discrimination.

3.4. Le Comité prend note de l'avancée que représente la proposition de directive à l'examen; celle-ci reconnaît en effet d'une manière générale à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement dans n'importe quel État membre.

3.5. La simplification législative opérée grâce à l'abrogation de neuf directives différentes constitue un effort qui mérite d'être souligné. L'exercice des droits reconnus aux citoyens est en effet entravé par la connaissance insuffisante que ceux-ci en ont ainsi que par la complexité et la diversité des réglementations. À ce propos, la Commission devrait entreprendre une action de divulgation pour cette directive, dans le cadre de laquelle elle pourrait compter sur le soutien du Comité.

3.6. Cette simplification législative est assortie d'une simplification des formalités, des procédures et d'une réduction des délais administratifs, ce qui sera positif pour les citoyens, dans la mesure où l'exercice des droits en question sera plus accessible et moins bureaucratique.

3.7. Le Comité approuve la démarche adoptée par la Commission lorsqu'elle propose d'élargir le champ d'application de la définition de «membre de la famille». En élargissant cette notion à d'autres bénéficiaires, la Commission se rapproche davantage des réalités et se montre plus réceptive aux situations qui touchent tous les citoyens de l'Union.

3.8. Le Comité se félicite des avancées introduites dans la proposition de directive. La libre circulation des personnes et le séjour dans un État membre autre que l'État d'origine ne peuvent que relever de la seule volonté librement exprimée par le citoyen de l'Union. L'exercice de ce droit ne peut être influencé négativement par ses répercussions sur les différentes autorités administratives. L'Union européenne en général, et les États membres en particulier, doivent prendre toutes les mesures requises pour que les libertés de circulation et de séjour, prévues par la directive, puissent être exercées sans aucune forme de préjudice pour les citoyens.

3.9. La suppression du droit qu'ont les États membres de fixer le montant minimal des ressources financières dont doivent disposer les non-actifs et les retraités pour pouvoir séjourner sur leur territoire constitue une autre amélioration louable. Le Comité approuve les grandes lignes du contenu des articles 7 et 21 de la proposition de directive. Fixer des ressources minimales pour chaque État affecte la libre circulation et crée dans l'Union des territoires sur lesquels certains citoyens ne pourraient pas circuler et séjourner, faute de ressources suffisantes.

3.10. Compte tenu de la nature de la proposition de directive à l'examen et du processus législatif y relatif prévu (procédure de codécision et adoption finale à l'unanimité), le Comité décidera de la manière la plus appropriée de suivre la procédure en application de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne.

4. Observations spécifiques

4.1. Article 7, paragraphe 1, point c)

4.1.1. S'agissant des conditions d'exercice du droit de séjour pour une durée supérieure à six mois, le texte dispose que ce droit est reconnu aux étudiants admis à suivre une formation professionnelle.

4.1.2. Le Comité estime que le terme «étudiant» est un terme générique qui désigne toute personne suivant des cours dans un centre de formation; aussi le fait de limiter le point c) aux étudiants suivant une formation professionnelle exclut dans la pratique tous les autres étudiants et introduit une restriction sémantique au droit de circuler et de séjourner, malgré le sens large que confère à l'expression «formation professionnelle» l'arrêt Gravier.

4.1.3. Le Comité estime qu'il n'y a aucune raison d'opérer une distinction entre différentes catégories d'étudiants et qu'il faut par conséquent supprimer la référence à la formation professionnelle et la remplacer par «étudiant admis à suivre une formation».

4.2. Article 12, paragraphe 3

4.2.1. Cet article traite du maintien du droit de séjour des membres de la famille lorsque le citoyen de l'Union décède ou doit quitter l'État membre dans lequel il séjourne. Aux termes du paragraphe 3, le départ du citoyen de l'Union n'entraîne pas la perte du droit de séjour de ses enfants qui n'ont pas la nationalité d'un État membre s'ils sont inscrits dans un établissement scolaire.

4.2.2. Le paragraphe 3 ne contient aucune information concernant la mère, le père, la tutrice ou le tuteur, qui n'a pas la nationalité d'un État membre. L'on en déduit par conséquent que les enfants peuvent rester mais que la mère, le père, la tutrice ou le tuteur doivent quitter l'État de résidence lorsque le conjoint s'en va. Cela revient à dire que les enfants doivent rester seuls dans l'État de séjour, privés de la protection de leurs deux parents ou d'un tuteur.

4.2.3. Le Comité estime que si les enfants restent dans l'État membre pour étudier dans un établissement scolaire la mère, le père, la tutrice ou le tuteur doivent, s'ils le souhaitent, pouvoir rester avec eux jusqu'à ce qu'ils aient atteint la majorité. Concernant ce point particulier, le Comité espère que l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Baumbast, constituera une base pouvant étayer cet avis.

4.3. Article 13, paragraphe 2, point c)

4.3.1. L'article se réfère au droit de séjour des membres de la famille en cas de divorce ou d'annulation du mariage.

4.3.2. Le point c) du deuxième paragraphe dispose que le divorce ou l'annulation du mariage n'entraîne pas la perte du droit de séjour des membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre «lorsque des situation particulièrement difficiles l'exigent».

4.3.3. Le Comité considère que l'expression utilisée est ambiguë et peu concrète, d'autant que dans son commentaire des articles, la Commission reconnaît que la formule utilisée est vague et vise à couvrir notamment des situations de violence familiale. Le Comité estime que ce point doit être libellé de manière plus explicite et inclure entre autres situations, la violence familiale, domestique et conjugale, tant à caractère psychique que physique.

4.4. Article 14

4.4.1. Cet article contient des règles générales relatives à l'acquisition du droit de séjour permanent et prévoit qu'une période minimale de quatre ans de séjour permanent est requise pour pouvoir exercer ce droit. Il dispose également que le citoyen de l'Union perdra ce droit s'il cesse de séjourner dans l'État concerné pendant quatre ans consécutifs.

4.4.2. Tout en reconnaissant le progrès que représente le texte de la proposition à l'examen par rapport à la législation qu'il remplacera, le Comité estime qu'il faudrait viser la possibilité d'exercer ce droit sans devoir prouver une durée déterminée de séjour.

4.5. Article 21, paragraphe 2

4.5.1. S'agissant des dispositions communes au droit de séjour et au droit de séjour permanent, cet article prévoit l'égalité de traitement entre le citoyen de l'Union et les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, d'une part, et les ressortissants de l'État de résidence, d'autre part.

4.5.2. Le deuxième paragraphe établit une dérogation, concernant les étudiants et les autres citoyens non actifs, dans la mesure où il ne leur reconnaît pas, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, le droit à une prestation d'assistance sociale, y compris le droit à recevoir une assistance médicale.

4.5.3. Le Comité estime que le droit à la santé est un droit fondamental de la personne et que le libellé de ce paragraphe y est contraire. Le Comité considère que les dérogations prévues par cet article ne doivent pas concerner le droit à une assistance médicale en cas de nécessité.

4.6. Article 25, paragraphe 2

4.6.1. Cet article concerne les principes généraux en matière de limitations du droit d'entrée et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

4.6.2. Aux termes du deuxième paragraphe, le refus d'admettre sur le territoire d'un État membre ou l'expulsion d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille ne peuvent être motivés automatiquement par l'existence de condamnations pénales.

4.6.3. Toutefois, le Comité estime qu'il existe des situations suffisamment graves pour ne pas être concernées par ce paragraphe. Celui-ci doit être nuancé, compte tenu du principe de proportionnalité, lorsque l'on constate des antécédents judiciaires chez des personnes liés à des délits tels que le terrorisme, le trafic d'armes et de stupéfiants, ou portant atteinte à des êtres humains.

4.7. Article 25, paragraphe 4

4.7.1. Le quatrième paragraphe de l'article 25 autorise l'État membre d'accueil à demander à l'État membre d'origine et éventuellement aux autres États membres les renseignements indispensables sur les antécédents judiciaires d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, étant entendu que cette consultation ne peut avoir un caractère systématique.

4.7.2. Le Comité estime que les États membres doivent pouvoir, lorsqu'ils le jugent indispensable, demander si les personnes qui veulent entrer sur leur territoire ou y séjourner ont des antécédents judiciaires.

4.8. Article 28, paragraphe 1

4.8.1. Cet article concerne la notification aux intéressés de la décision de refus d'entrée ou d'éloignement du territoire. Aux termes du premier paragraphe, ces décisions doivent être notifiées à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

4.8.2. En contradiction avec le contenu de cet article, le commentaire relatif aux articles indique que la décision ne doit pas obligatoirement être traduite dans la langue de l'intéressé, surtout lorsqu'il s'agit d'une langue moins connue.

4.8.3. Le Comité considère que la meilleure manière pour l'intéressé de comprendre une décision qui limite un de ses droits est de la recevoir dans la langue qu'il peut comprendre. Aussi est-il d'avis que les citoyens de l'Union ont le droit de recevoir ce document dans la langue de l'État qui rend la décision et dans celle de l'État membre dont le citoyen de l'Union concerné est ressortissant.

4.9. Article 28, paragraphe 2

4.9.1. Aux termes du paragraphe 2, les États membres sont autorisés à ne pas informer l'intéressé par écrit de la décision adoptée à son endroit si des motifs intéressant la sûreté de l'État s'y opposent.

4.9.2. Le Comité considère que cette mesure met l'intéressé dans l'impossibilité de faire valoir ses droits et que ce paragraphe doit par conséquent être supprimé.

4.10. Article 30

4.10.1. Le premier paragraphe de cet article dispose qu'une mesure d'interdiction à vie du territoire d'un État membre ne peut être prise à l'encontre des bénéficiaires de la directive. Le deuxième paragraphe prévoit par ailleurs que les citoyens qui ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire peuvent introduire une nouvelle demande d'accès à celui-ci.

4.10.2. Comme au paragraphe 4.6 relatif à l'article 25, paragraphe 2, le Comité considère que ces dispositions ne devraient pas s'appliquer aux citoyens qui ont fait l'objet d'une condamnation pour des délits de la même gravité que ceux mentionnés à titre d'exemples dans le paragraphe précité.

4.11. Article 31

4.11.1. Cet article définit les exigences que l'État membre d'accueil doit respecter pour ordonner une mesure d'éloignement à titre de peine ou de mesure accessoire.

4.11.2. Dans ce cas également, le Comité estime que la garantie offerte par la proposition de directive ne doit pas s'appliquer aux personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour des délits de cette gravité.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'élargissement à l'Est de l'Union européenne et le secteur forestier»

(2002/C 149/13)

Le 1^{er} mars 2001, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 alinéa 3 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème suivant: «L'élargissement à l'Est de l'Union européenne et le secteur forestier».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 4 avril 2002 (rapporteur: M. Kallio).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 98 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions.

1. Objectif de l'avis

1.1. Le présent avis décrit le poids de la sylviculture et de la filière bois — en d'autres termes, le secteur forestier — dans les pays candidats à l'adhésion⁽¹⁾ ainsi que l'impact de l'élargissement sur le secteur forestier européen. L'examen se concentre en particulier sur la sylviculture et le rôle du secteur forestier en tant que source de bien-être économique et d'emplois. L'avis examine également l'importance des forêts pour l'environnement dans l'optique du principe de durabilité économique, écologique et sociale qui doit sous-tendre les activités de sylviculture dans l'Union européenne. Un deuxième principe à observer pour les questions forestières est le principe de subsidiarité.

1.2. L'avis examine principalement la situation d'une dizaine de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La Turquie, Chypre et Malte sont mentionnés de façon spécifique chaque fois que les observations formulées les concernent. Les pays candidats ont influencé activement le contenu du présent avis au fur et à mesure de son élaboration.

2. La sylviculture et la filière bois dans les pays candidats**2.1. Les réserves forestières et la production de bois**

2.1.1. Dans les pays candidats, les forêts représentent au total 34 millions d'hectares. Avec l'élargissement, l'UE recensera un quart de forêts et autres superficies boisées de plus. Celles-ci passeront de 136 à 170 millions d'hectares. Les superficies boisées productives augmenteront d'environ 30 millions d'hectares contre 95 millions d'hectares actuellement, soit une hausse de 31 %. Malte et Chypre comptent peu de forêts, contrairement à la Turquie où les forêts et autres superficies boisées couvrent quelques 21 millions d'hectares, dont moins de la moitié est constituée de forêts proprement dites.

2.1.2. Bien que chaque pays candidat présente un profil forestier unique, il est possible de classer les pays candidats en «sous-groupes»: les forêts couvrent environ 50 % du territoire des pays qui, en termes relatifs, sont les plus boisés⁽²⁾, seulement un cinquième de la Hongrie qui est le pays le moins boisé, et environ 30 % des autres pays. D'un point de vue quantitatif, le pays le plus boisé est la Pologne, qui compte un peu moins de 9 millions d'hectares. Le pays dont la superficie boisée est la plus réduite, soit un peu plus d'un million d'hectares, est la Slovaquie. La superficie boisée totale des pays candidats est d'environ 32 %, contre environ 36 % dans l'actuelle Union européenne.

2.1.3. Dans de nombreux pays candidats, les superficies boisées ont connu une importante expansion à la suite du boisement et du reboisement de la superficie d'exploitation durant ces cinquante dernières années (essentiellement dans les pays baltes et en Pologne) et sont par conséquent composées en grande partie de populations jeunes. Si les plans de reboisement sont mis en œuvre (voir paragraphe 5.3), on peut s'attendre à une multiplication des superficies boisées dans une partie des pays candidats, en particulier en Pologne, en Hongrie et en Roumanie. Les jeunes forêts et les forêts «d'âge moyen», qui ont besoin d'entretien constituent une part relativement importante de la superficie boisée, représentent un défi majeur mais également une opportunité pour la sylviculture dans les pays candidats.

2.1.4. Les forêts des pays candidats sont assez denses. Étant donné que la croissance est largement supérieure à l'abattage, les réserves de bois augmentent. Le taux d'exploitation des forêts des pays candidats est en moyenne légèrement inférieur à celui de l'UE, où la quantité de bois abattu par rapport à l'accroissement des réserves forestières est d'environ 60 à 70 %. Certes, la situation varie considérablement tant entre les États membres actuels qu'entre les pays candidats. En tout état de cause, les forêts constituent une réserve de carbone sans cesse croissante à la fois pour les pays candidats et pour les États membres actuels.

(1) Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Chypre, Malte et Turquie.

(2) Slovaquie, Slovaquie, Estonie et Lettonie.

2.1.5. Les principales réserves de bois des pays candidats se situent en Pologne et en Roumanie. Avec l'adhésion des 10 pays candidats, le niveau des réserves de bois de l'UE passera à environ 20 milliards de m³, soit une hausse approximative de 47 %. L'accroissement des réserves de bois est relativement supérieur à celui des superficies boisées. Par conséquent, l'élargissement entraînera une augmentation de la quantité moyenne de bois par hectare au sein de l'UE ⁽¹⁾, étant entendu que des différences existent en la matière entre les États candidats, tout comme entre les États membres de l'actuelle Union européenne.

2.1.6. En Pologne, en République tchèque et dans les pays baltes, une grande partie des forêts est composée de conifères. Dans les autres pays, la proportion de feuillus dépasse les 50 %. Les principales forêts de feuillus se situent en Hongrie.

2.1.7. Les forêts constituent une ressource renouvelable essentielle, dont le principal produit exploitable à des fins économiques est le bois brut. L'abattage et la transformation du bois brut possèdent quant à eux un potentiel non négligeable en termes d'emploi. Le premier producteur de bois brut parmi les pays candidats est la Pologne, suivie de la République tchèque, de la Roumanie et de la Turquie. Le pays dont le volume de bois abattu est le moins important est la Slovaquie, qui est également le pays dont la superficie boisée est la plus faible. Le niveau des prix du bois brut est actuellement plus bas dans les pays candidats que dans les États membres existants. Dans certains pays candidats, la sylviculture a également développé d'autres produits que la seule production du bois.

2.1.8. La production de bois brut connaît des variations assez importantes d'une année à l'autre. Dans certains pays candidats d'Europe centrale, l'on a connu des années où une grande partie de l'abattage, résultait d'une détérioration des forêts. La création de peuplements où les différentes tranches d'âge sont représentées et la diminution de l'abattage permettraient d'assurer le développement de la production de bois, surtout pour ce qui concerne le bois de papeterie provenant de l'abattage.

2.1.9. De nombreux pays candidats sont des exportateurs nets de bois brut, contrairement aux États membres actuels. Tous les pays candidats ont exporté au moins un cinquième ou un sixième du bois abattu et une partie d'entre eux ont exporté jusqu'à la moitié du bois brut qu'ils produisent. Les principaux exportateurs de bois brut sont l'Estonie, la Lettonie et la République tchèque (environ 3 millions de m³ chacun en 1997). Les exportations de bois brut des pays candidats, qui représentent un total de 12-13 millions de m³ en 1997, sont jusqu'à quatre fois plus élevées que les importations de bois brut. Étant donné que les pays candidats exportent une part importante de leur bois brut vers l'Union européenne, celle-ci devrait, du moins à court terme, améliorer son niveau d'autosuffisance dans ce domaine sans pour autant devenir complètement autonome.

(1) Les pays candidats d'Europe centrale occupent la première place en termes de volume de bois par hectare. La République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie arrivent en tête avec plus de 260 m³/ha. L'Estonie et la Bulgarie arrivent quant à elles en fin de liste, avec un peu plus de 140 m³/ha. La densité des forêts varie donc considérablement d'un pays candidat à l'autre.

2.2. *L'industrie forestière*

2.2.1. L'industrie forestière des pays candidats repose en grande partie sur l'industrie des produits du bois. La consommation de bois par personne est néanmoins plus faible dans ces pays. La consommation de sciages s'élève en moyenne à environ 0,1 m³/habitant/an, c'est-à-dire moins de la moitié de la consommation actuelle dans l'UE. Surtout dans les pays baltes et dans les pays d'Europe centrale, la production de sciages a considérablement augmenté dans les années 90. En 1997, la production globale de sciages dans les pays candidats représentait quelque 17 millions de m³, dont près de la moitié est exportée (essentiellement des sciages de conifères). Dans plusieurs pays candidats ⁽²⁾, l'industrie des sciages joue un rôle considérable dans les exportations. Par rapport à leur population, la production et la consommation de panneaux sont actuellement faibles: en 1997, la production totale s'élevait à environ 7 millions de m³. Certes, la production et les exportations de panneaux ont connu une croissance sensible dans les années 90. Les principaux producteurs sont la Pologne et la Turquie, ainsi que la République tchèque, la Lettonie et la Slovaquie en ce qui concerne les contre-plaqués.

2.2.2. La production de pâte de bois et de papier est relativement faible dans les pays candidats, lesquels sont des importateurs nets de papier. La consommation moyenne de papier dans les pays candidats représente environ 60 kg/personne/an, soit un tiers seulement de la consommation moyenne actuelle de l'Union.

2.2.3. Les entreprises actives des produits du bois et de l'ameublement sont souvent petites; de ce fait, ces secteurs ne présentent pas une structure homogène. Dans les pays candidats, les secteurs des produits du bois et de l'ameublement comptent approximativement 16 000 entreprises et on dénombre un peu moins de 200 usines de pâte de bois et de papier. Au total, dans les pays candidats, plus de 30 000 entreprises sont actives dans l'industrie du bois, (y compris les secteurs de l'édition, de l'impression et de l'ameublement).

2.2.4. Les principaux problèmes auxquels l'industrie forestière est confrontée dans les pays candidats ont trait au retard en matière de technologie et de savoir faire et au caractère fragmenté de la structure des entreprises. Des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne la protection de l'environnement et le niveau de la technologie. La taille relativement réduite des unités de production constitue une faiblesse structurelle pour la compétitivité du secteur. Par ailleurs, le niveau compétitif des coûts, par rapport à l'actuelle UE, représente un avantage comparatif. Les perspectives de croissance de la demande intérieure et les réserves de bois d'œuvre offrent également des possibilités. Les pays candidats tentent de réduire les exportations de bois brut et d'augmenter la production et les exportations de sciages notamment, afin que la valeur ajoutée de la transformation et les postes de travail demeurent à l'intérieur des frontières nationales. À cette fin, il conviendra également de trouver des capitaux à l'étranger pour assurer les investissements nécessaires.

(2) Essentiellement pays baltes, Pologne, République tchèque, Roumanie.

3. L'environnement

3.1. Au sein de l'UE, l'exploitation forestière repose essentiellement sur les principes de la durabilité et de la multifonctionnalité. Les forêts jouent un rôle essentiel de protection et de préservation. Au total, on estime que les forêts qui ont un rôle de protection ou qui bénéficient elles-mêmes d'une protection varient entre 2 et 21 %. Dans la plupart des pays candidats, le pourcentage de forêts strictement protégées couvrent moins de 1 % de la superficie boisée totale des pays d'Europe centrale et orientale, tout comme dans les actuels États membres. L'insuffisance d'informations et l'hétérogénéité des définitions ne permettent pas de rendre compte avec précision dans le présent avis de la proportion des zones forestières protégées. Une condition de l'adhésion à l'UE suppose que les pays candidats mettent en place des réseaux de sites protégés (programme *Natura*) ainsi que le prévoit le droit communautaire.

Les pays en question ont commencé à identifier et à désigner des sites à cet effet, mais la situation varie d'un pays à l'autre. Il n'est pas possible, au moment où nous élaborons le présent avis, d'évaluer l'impact potentiel de ce processus sur la protection des forêts dans les pays candidats.

3.2. La pollution atmosphérique et l'acidification des sols constituent les problèmes d'ordre environnemental les plus sérieux auxquels doivent faire face les forêts des pays candidats. Une grande partie des forêts a subi une défoliation causée par la pollution, en particulier dans les pays candidats d'Europe centrale. Ces forêts sont également sensibles aux autres dégâts naturels. Dans certains pays, on estime que la disparition d'un nombre important d'espèces d'arbres a affaibli la capacité des forêts à lutter contre les différentes agressions dont elles sont victimes. Les incendies de forêts affectent surtout les pays candidats du sud de l'Europe.

3.3. La restauration des forêts endommagées et notamment l'implantation d'espèces autochtones constituent des objectifs primordiaux en termes de gestion des forêts dans de nombreux pays candidats. Une forêt qui résiste mieux aux agressions permet de mieux organiser l'abattage, de produire du bois de meilleure qualité, et de proposer par conséquent des objectifs économiques de sylviculture en termes d'augmentation de la production de bois.

3.4. On estime que les forêts des pays candidats présentent en règle générale une diversité particulièrement riche en termes d'espèces. Presque toutes les forêts ont fait l'objet, à un moment ou l'autre, d'une intervention humaine.

3.5. La prise en considération des aspects environnementaux de la sylviculture et de son caractère multifonctionnel a posé dans les pays candidats une série de problèmes, dont le manque de ressources. Il faudrait également veiller à améliorer le niveau des compétences. Dans certains cas, les attitudes adoptées constituent également un frein. Les États candidats doivent néanmoins comprendre qu'une bonne politique environnementale contribue à la préservation des forêts.

4. Importance économique et sociale

4.1. *Les forêts dans le contexte de l'économie nationale et de la société*

4.1.1. Dans les pays baltes et en Slovaquie, la part de la sylviculture au PIB est supérieure à 1 %, alors qu'elle est inférieure à ce chiffre dans les autres pays candidats. La part du secteur forestier est supérieure, mais aucun chiffre précis n'est disponible. La sylviculture et l'industrie forestière jouent toutefois un rôle prépondérant dans l'économie nationale de nombreux pays candidats, surtout à la campagne. Elles sont des sources d'emplois, de revenus du travail et de recettes d'exportations; citons aussi la fonction récréative des forêts. La sylviculture privée, qui est en train de se reconstituer, joue un rôle important en la matière (voir paragraphe 4.2).

4.1.2. Bien qu'aucune information précise ne soit disponible sur le taux d'emploi dans la sylviculture, on peut cependant affirmer qu'au total, ce secteur constitue une source d'emplois importante, en particulier dans les zones rurales. Au total, la sylviculture, la filière bois et les secteurs connexes emploient plus d'un million de personnes dans les pays candidats. Dans l'UE, l'ensemble des activités liées à la sylviculture représente actuellement plus de 4 millions d'emplois. S'agissant des pays candidats, en termes relatifs, la filière bois est la principale source d'emplois dans les pays baltes. En termes absolus, c'est en Pologne que l'on enregistre le plus grand nombre d'emplois dans ce domaine.

4.1.3. La valeur paysagère et la fonction récréative des forêts revêtent une importance particulière du point de vue de la durabilité sociale. Tous les pays candidats disposent de superficies boisées consacrées de façon spécifique à une utilisation récréative et paysagère et accordent une grande importance à l'utilisation des forêts à des fins récréatives. Étant donné que les pays candidats sont géographiquement proches d'États membres de l'UE densément peuplés, l'élargissement pourrait améliorer encore les possibilités d'utilisation des forêts dans l'Union à des fins récréatives. Les pays candidats auraient également l'opportunité de développer des services et des industries touristiques en rapport avec l'utilisation récréative des forêts.

4.1.4. Le «droit d'accès commun», tout au moins l'accès général des citoyens aux forêts, est d'application dans les pays candidats et, d'un point de vue social, constitue un important mode d'exploitation des forêts.

4.1.5. Avec l'accélération de la privatisation des forêts, les droits et les obligations des propriétaires privés et de la société s'agissant du droit d'accès commun ont fait l'objet d'une discussion dans les pays candidats: il convient de définir clairement ces droits, obligations et responsabilités. Il est essentiel que le droit d'accès commun ne porte atteinte ni aux droits des propriétaires, ni à la possibilité pour les propriétaires d'exploiter leur forêt à des fins économiques. Par ailleurs, il faut veiller à ce que le droit d'accès commun soit compatible avec la durabilité écologique des forêts.

4.2. Le processus d'évolution de la propriété forestière

4.2.1. Le plus grand changement qu'a subi la structure de la sylviculture dans les pays candidats au cours des années 90 et au début des années 2000 est le processus de privatisation des terres ou de réforme agraire. La réforme agraire a donné naissance à une nouvelle sylviculture privée qui, dans la plupart des pays candidats, avait disparu après la seconde guerre mondiale. La Slovaquie et la Pologne, où les forêts privées n'ont été que partiellement collectivisées, constituent à cet égard des exceptions. Il est clair que les forêts du domaine public diminuent du fait de la réforme agraire. Dans le même temps, les pouvoirs publics doivent faire face à un accroissement de leurs tâches et de leurs responsabilités dans le domaine de la gestion des forêts. Les changements sont porteurs de nombreux défis, même si l'on tient compte du fait que le savoir-faire forestier et la recherche forestière dans les pays candidats sont d'un niveau élevé et ont une longue tradition. La réforme agraire se fait par le biais de restitutions, ce qui signifie que les anciens propriétaires (d'avant la deuxième guerre mondiale) rentrent en possession de leurs terres. Par ailleurs, l'on assiste à l'émergence d'un nouveau groupe de propriétaires privés, certaines personnes ou communautés étant en effet habilitées à acheter des zones à privatiser si les anciens propriétaires ne souhaitent pas les conserver ou ne peuvent pas être retrouvés (l'on parle dans ce cas de privatisation).

4.2.2. Dans de nombreux pays candidats, une grande partie des forêts demeurera aux mains de l'État après l'achèvement de la réforme agraire. Dans le même temps, la structure de la propriété des forêts devient plus variée du fait de la privatisation. Dans certains États membres, outre l'État, d'autres organismes tels que les communes sont propriétaires de forêts. De même, certaines organisations et sociétés telles que les églises peuvent être propriétaires de forêts. La structure de la propriété des forêts dans les pays candidats varie fortement d'un pays à l'autre. On a constaté l'existence d'un lien généralement positif entre la durabilité de la sylviculture et la propriété privée. Pour cette raison, la renaissance de la propriété forestière privée dans les pays candidats constitue un événement positif et ce processus doit être encouragé. La propriété forestière privée offre une nouvelle source de revenus à de nombreux particuliers, la possibilité de ramasser du bois de chauffage et d'allumer pour leur propre compte, ainsi que des possibilités d'emplois, notamment dans les zones rurales des pays candidats.

4.2.3. Dans la majorité des pays candidats, la réforme agraire se poursuit, de sorte que la structure de la propriété forestière est encore appelée à se modifier par rapport à la situation du début des années 2000. En 2000, entre 5 % (en Roumanie) et 70 % (en Slovaquie) des forêts (selon le pays candidat) étaient privatisées. À l'avenir, lorsque le processus de privatisation sera achevé, on estime que 30 à 40 % de l'ensemble des forêts situées dans les pays candidats auront été privatisées et qu'environ 60 à 70 % resteront propriété du secteur public. Bien entendu, il existe des différences importantes entre les pays candidats quant à la structure de la propriété forestière. En tous cas, l'élargissement entraînera une modification de la structure de la propriété forestière au sein de l'UE, qui sera davantage basée sur la propriété publique puisque actuellement, environ 65 % des forêts des 15 États membres existants appartiennent au secteur privé et seulement 35 % environ au secteur public.

4.2.4. Lorsque le processus de privatisation sera achevé, on estime que les pays candidats compteront, au total, entre 3 et 4 millions de nouvelles propriétés forestières. Elles sont généralement de petite taille, leur superficie variant entre 2 et 3 hectares. Dans certains pays candidats, la superficie moyenne des propriétés forestières est même inférieure à un hectare. Veiller à

la rentabilité et à la durabilité de la sylviculture dans des forêts privées divisées en petites exploitations constitue un défi considérable pour les pays candidats. Globalement, l'élargissement aura pour conséquence une augmentation de plus de 40 % du nombre de propriétés forestières privées dans l'UE, soit une progression de 7 à 10 voire 11 millions d'unités. Dans le même temps, le nombre de particuliers possédant une forêt dans l'Union passerait de 12 millions à environ 16 millions; au terme de l'élargissement, il y aurait ainsi entre 3 et 4 % de petits propriétaires forestiers dans la population de l'Union.

4.2.5. Le processus de privatisation des forêts représente également un défi de taille pour les pays candidats: à titre d'exemple, ils doivent instaurer une législation en matière de sylviculture privée et mettre en place les institutions et les structures chargées de sa mise en œuvre et de son contrôle. Le processus est actuellement en cours. Le fait que le processus de privatisation s'étalera sur plusieurs années ne sera pas sans poser de problèmes. Ainsi, il est possible que des abattages illégaux de bois, voire des vols, se produisent dans des zones boisées dont la propriété n'est pas clairement établie. Aussi est-il essentiel que les pouvoirs publics et les communes, les propriétaires privés et/ou les organisations de protection de l'environnement et de la nature collaborent pour arriver à une gestion saine et responsable des forêts.

4.2.6. Les événements historiques ont fait que la plupart des nouveaux propriétaires forestiers privés manquent d'expérience et d'expertise dans la pratique de la sylviculture et du commerce du bois. De même, tous les pays candidats ne disposent pas d'instituts de formation ou de recherche dans ce domaine; en tout état de cause, là où elles existent, ces institutions doivent être renforcées. L'information de plusieurs millions de nouveaux propriétaires forestiers privés sur les aspects économiques, écologiques et sociaux de la sylviculture et leur motivation afin qu'ils adhèrent au principe d'une utilisation et d'une gestion durables de leur bien constituent toutefois des objectifs importants. Cette information et la transmission du savoir-faire en la matière sont essentielles pour garantir la durabilité économique et écologique des forêts. L'on a commencé par conséquent à mettre en place des services de conseil et de formation.

4.2.7. Du fait de la petite taille de la plupart des nouvelles exploitations forestières, un des meilleurs moyens de développer la sylviculture consiste à stimuler la création d'associations de propriétaires forestiers privés et à encourager ceux-ci à entreprendre davantage d'actions communes. Les associations bénévoles permettent de diffuser plus efficacement les informations aux nouveaux propriétaires forestiers privés, de favoriser la rentabilité de la sylviculture, d'encourager l'esprit d'entreprise des propriétaires forestiers et de motiver ces derniers à pratiquer une sylviculture durable. En plus du manque d'expertise, un problème se pose toutefois en termes de ressources, qui sont limitées. Par ailleurs, à la lumière du passé, les propriétaires forestiers privés émettent des doutes quant aux projets de coopération. Toutefois, à mesure que le processus de privatisation évolue, la formation des propriétaires forestiers privés et l'organisation de la coopération gagnent en importance et, dans la foulée, se mettent en place. Outre leurs ressources financières réduites, les pays candidats manquent de savoir-faire sur le plan international pour accéder aux modèles ou aux connaissances empiriques en ce qui concerne les modes d'organisation efficaces en matière d'assistance et de coopération des propriétaires forestiers. C'est aussi pourquoi une collaboration telle que celle évoquée au point 4.2.5 est très importante.

4.2.8. La privatisation entraînera également le marché du bois dans les pays candidats vers un processus de mutation. L'expérience des nouveaux propriétaires forestiers privés dans le domaine du commerce du bois est pauvre. En outre, l'accès aux informations relatives au marché du bois est limité. En plus de toute l'infrastructure sylvicole privée, les pays candidats se doivent également de développer une législation régissant le commerce du bois et des instruments de contrôle législatif, une offre d'informations sur le commerce du bois ainsi qu'une assistance en faveur des propriétaires forestiers.

4.2.9. Les forêts du secteur public demeureront importantes dans les pays candidats d'un point de vue économique, écologique et social. Toutefois, la réforme agraire suppose également des changements dans la propriété publique. Dans certains pays candidats, environ la moitié des forêts échapperont ainsi au contrôle du gouvernement. Dans le même temps, les organismes responsables des forêts ont dû faire face à de nouvelles tâches et à de nouvelles exigences. L'adoption de nouvelles méthodes de travail et l'arrivée de nouvelles responsabilités n'ont pas toujours été faciles. Dans l'ensemble, les transformations résultant de la réforme agraire et les mutations sociales en général ont entraîné un besoin en matière de formation et de développement concernant la gestion des forêts.

5. Mesures législatives, programmes d'intervention et mesures d'aide communautaires en vue du développement de la sylviculture

5.1. Les pays candidats à l'adhésion sont tenus de respecter les mêmes engagements internationaux et les mêmes procédures que ceux pris par l'Union européenne en ce qui concerne le milieu forestier et l'environnement. L'existence de programmes forestiers nationaux constitue une condition à l'octroi d'une aide financière en faveur de la sylviculture de la part de l'Union.

5.2. Dans les années 90, les pays candidats ont procédé à une réforme de leur législation forestière. Ils ont développé des programmes dans le cadre des politiques forestière et environnementale qui sont toujours en cours d'élaboration. Il existe cependant un certain retard dans l'application pratique et des lacunes dans le contrôle des mesures législatives adoptées.

5.3. En Pologne et en Hongrie particulièrement, mais également en Slovaquie et en Roumanie notamment, le boisement de vastes zones, en d'autres termes l'accroissement de la superficie boisée, constitue un objectif commun dans les programmes de développement de la sylviculture. Certains pays candidats ont également procédé au boisement de zones agricoles ou autres, dans le cadre des actions en matière de sylviculture éligibles à l'octroi d'une aide (voir également le paragraphe 5.7).

5.4. Dans l'ensemble, les pays candidats ont peu investi dans la sylviculture durant les années 90, en raison des difficultés économiques qu'ils ont rencontrées à cette époque. De nombreux autres secteurs de l'économie nationale ont été élevés au rang de priorités lors de la répartition des maigres ressources. Ainsi, les aides octroyées par les pouvoirs publics au développement de la sylviculture privée ont été minimales ou

viennent seulement d'être mises en place (voir également le paragraphe 5.5). Le faible niveau des aides ne signifie toutefois pas, en principe, que la sylviculture ou l'industrie forestière ne soient pas considérées comme importantes dans la société.

5.5. Avant l'adhésion effective des pays candidats, l'UE a encore la possibilité de contribuer au développement de la sylviculture dans les pays candidats par le biais de différents programmes d'aide. Le programme *Sapard* permet de soutenir des actions prises conformément au règlement sur le développement rural dans le cadre de l'Agenda 2000. Les pays candidats devront, comme les États membres actuels, participer au cofinancement du programme *Sapard*. Dans de nombreux pays candidats, des régimes d'aide ont été développés en faveur des propriétaires forestiers privés, qui permettent aux intéressés de tirer profit des fonds de l'UE. Les pays ont également la possibilité de participer aux projets de R&D ainsi qu'au programme COST entre autres. Les programmes communautaires *Phare* et LIFE sont également utilisés en vue du développement de la sylviculture dans les pays candidats.

5.6. Au total, le soutien financier dont bénéficient les actions en matière de sylviculture représente 5 % de l'aide communautaire accordée au titre du programme *Sapard* 2000-2006 en faveur des plans des pays candidats, soit 168 millions d'euros. Ce montant ne représente que quelques pour cent de la part du FEOGA octroyée au cours de la période 1994-1999 en faveur de la sylviculture dans les 15 États membres. Au cours de la période 1994-1999, les États membres de l'UE ont affecté approximativement un pour cent de l'enveloppe totale du FEOGA à la sylviculture. Toutefois, la plus grosse partie de cette somme a été utilisée pour un type d'aide au développement différent de celui prévu par les programmes tels que *Sapard*.

5.7. La part du programme *Sapard* que les différents pays candidats envisagent de consacrer à la sylviculture varie considérablement d'un pays à l'autre. Les programmes de certains pays ne prévoient aucune aide du type *Sapard* pour ce secteur. Les pays candidats situés le plus au sud bénéficient de la majorité des aides octroyées à la sylviculture dans le cadre du programme *Sapard*, sur la base des propositions de programme proposés par ces pays eux-mêmes. La plupart des pays candidats ont prévu de soutenir le boisement sous différentes formes, mais également l'organisation d'actions de formation destinées aux propriétaires forestiers, la création d'associations de propriétaires forestiers, l'aménagement de chemins forestiers et la réalisation de pépinières. Il est possible que les actions liées aux forêts bénéficient d'un financement dans le cadre de mesures autres que celles visant la sylviculture. Dans ces conditions, la part du programme *Sapard* destinée à la sylviculture dépasserait 5 %. Dans la pratique, l'obtention des aides dans les pays candidats est subordonnée à la mise en place de systèmes de gestion suffisants. Les problèmes rencontrés en la matière sont actuellement à l'origine d'un retard dans l'utilisation des aides. Aucune évaluation finale de l'utilisation des aides ne peut être effectuée avant le terme de la période de programmation. Les dispositions et les ressources communautaires concernant les aides à la sylviculture sont également susceptibles de changer à l'avenir.

6. Résumé, conclusions et recommandations

6.1. Résumé et conclusions: l'impact de l'élargissement

6.1.1. Augmentation sensible de la superficie boisée et du nombre de propriétaires forestiers privés

L'élargissement entraînera une augmentation de la population de l'UE de l'ordre de 28 % et de la superficie de 33 %; tandis que les forêts et autres superficies boisées augmenteront dans une proportion semblable pour passer à 34 millions d'hectares, soit une augmentation de 25 %⁽¹⁾. On estime que l'Union comptera alors entre 3 et 4 millions de propriétaires forestiers privés en plus des 12 millions qu'elle compte actuellement, de sorte qu'au terme de l'élargissement, on comptera environ 3 à 4 % de petits propriétaires forestiers dans l'Union. Quant à la part relative des forêts appartenant au secteur public, elle sera en hausse et la part de propriétés privées sera légèrement en baisse.

6.1.2. La sylviculture et l'industrie forestière constituent d'importantes sources d'emplois

La filière bois et la sylviculture forment ensemble des sources d'emplois importantes dans les pays candidats (un million d'emplois selon les estimations). Le potentiel de la sylviculture et de la filière bois en termes de création d'emplois se situera autour de 5 millions d'unités, soit environ quatre fois plus que maintenant.

6.1.3. Augmentation de l'autosuffisance pour les produits dérivés du bois et intensification de la concurrence à court terme

Le volume total de bois brut abattu dans les pays candidats représente un peu moins d'un tiers des abattages réalisés dans les États membres actuels. La production de sciages dans les pays candidats équivaut environ à un quart de celle de l'UE. Les pays candidats produisent et consomment peu de papier et de carton. L'élargissement rendra l'Union autosuffisante en ce qui concerne les sciages et plus autosuffisante qu'actuellement en ce qui concerne le bois brut, étant donné que les pays candidats sont de gros importateurs de sciages et de bois brut en provenance des États membres actuels. Même après l'élargissement, l'Union demeurera un exportateur net de papier. À court terme, la concurrence devrait s'intensifier sur le marché des sciages et des autres produits du bois, alors que

le marché de l'industrie de masse et de l'industrie du papier ne devrait pas connaître de grands changements. Les pays candidats représentent un potentiel intéressant en matière d'investissements pour les entreprises forestières situées sur le territoire communautaire actuel. Pour ce qui concerne tout particulièrement les capacités de production des produits du bois, il est possible que l'on assiste à un transfert des États membres actuels vers les pays candidats pour autant que la consommation de ces produits dans l'Union n'augmente pas rapidement ou que de nouveaux débouchés ne s'ouvrent aux exportations communautaires hors du territoire de l'Union. Par ailleurs, quelques facteurs tempèrent les investissements dans les pays candidats, notamment l'incertitude quant au rythme de croissance de l'économie et, en corollaire, de la consommation des produits de la forêt.

6.1.4. Croissance à long terme de la consommation de produits dérivés du bois

À long terme, la consommation dans les pays candidats de produits du bois, de papier et de carton pourrait atteindre plusieurs fois le niveau actuel. Le doublement de la consommation de sciages dans les pays candidats entraînerait une demande supplémentaire d'environ 10-11 millions de m³ de sciages, soit une croissance de 13-14 % par rapport au niveau actuel total de consommation). La consommation de papier pourrait tripler dans les pays candidats par rapport au niveau actuel. Il en résulterait un accroissement de plus de 15 % du taux de consommation de papier dans l'Union élargie. Même si l'utilisation des médias électroniques pourrait à l'avenir avoir un impact sur la consommation de papier et modérer en quelque sorte sa croissance, la demande en matière de papier d'emballage et de carton notamment pourrait continuer de croître.

6.1.5. La privatisation constitue un changement important pour la sylviculture

La réforme agraire constitue actuellement un élément important de la sylviculture dans les pays candidats, et il en sera de même dans les années à venir. Les tâches et les responsabilités de la gestion des forêts sont en pleine évolution et l'administration se trouve confrontée à toute une série de défis dans le domaine du développement et de la formation. Il est essentiel de développer des mesures visant à organiser la formation et l'information de millions de nouveaux propriétaires forestiers privés et à renforcer la coopération entre eux, afin de garantir une sylviculture privée durable et d'en garantir la rentabilité économique et écologique. Il importe de développer le marché du bois pour en garantir l'efficacité et la flexibilité et éradiquer les problèmes qui l'affectent. L'évolution de l'industrie forestière dépend en partie de l'efficacité du marché du bois. Les pays candidats jugent nécessaire d'intensifier les recherches dans le domaine de la sylviculture. La priorité consiste toutefois à mettre en place et à faire appliquer une législation crédible à l'appui de l'évolution de la structure de la propriété des forêts, condition indispensable au développement durable de la responsabilisation en matière de propriété forestière vis-à-vis des générations futures.

⁽¹⁾ Si, outre les dix pays candidats considérés ici, l'on inclut la Turquie; Malte et Chypre, la population de l'UE augmentera de 45 %, sa superficie de 58 % et la part des forêts et autres terrains boisés de 55 millions d'hectares (41 %).

6.1.6. Défis environnementaux et responsabilité sociale

Les forêts des pays candidats souffrent entre autres choses de la présence de polluants dans l'air et dans le sol. On tente de remédier à cette situation par des moyens liés à la gestion des forêts. S'agissant de l'industrie forestière, les défis environnementaux consistent, par exemple, en l'adoption de procédés et de technologies générant moins d'émissions ainsi qu'en l'organisation de la gestion et du recyclage des déchets. Les nouveaux propriétaires ont besoin d'être informés sur la gestion et l'exploitation durables des forêts ainsi que sur les aspects liés à l'environnement. Dans le même temps, les pays candidats souhaitent renforcer le rôle de la sylviculture et de la filière bois en tant que sources d'emplois et de revenus.

6.2. Recommandations

6.2.1. Le principe de subsidiarité régit les actions communautaires dans le domaine de la sylviculture

Dans le domaine de la sylviculture, dans l'Union européenne, le principe de subsidiarité doit être respecté même après l'élargissement, dans la mesure où les forêts ont une importante fonction économique, écologique, sociale et biologique, aussi bien dans les États membres actuels que dans les pays candidats. Les actions communautaires dans le domaine de la sylviculture doivent suivre les orientations contenues à cet égard dans le Traité de l'UE ainsi que les réglementations en la matière et les lignes directrices de la stratégie forestière de l'Union. L'UE a pris de nombreux engagements dans le cadre de plusieurs processus internationaux concernant les forêts. Il importe que les pays candidats respectent eux aussi ces principes et ces engagements.

6.2.2. La durabilité et la multifonctionnalité: principes d'exploitation des forêts

Étant donné que la sylviculture et la filière bois constituent des sources d'emplois et de bien-être social importantes pour les pays candidats mais également pour l'UE, l'exploitation des forêts à des fins économiques revêt également une importance après l'élargissement. Dans le même temps, le rôle écologique et social des forêts est crucial. Aussi, la durabilité économique, écologique et sociale ainsi que la multifonctionnalité des forêts doivent demeurer après l'élargissement des principes fondamentaux régissant la sylviculture.

6.2.3. Le développement de la sylviculture privée et le cadre juridique

Les pays candidats voient leurs réserves en bois augmenter, et le rapport entre l'abattage et la croissance est inférieur à la moyenne communautaire actuelle. L'élargissement de l'UE offrira des possibilités positives du point de vue de l'exploitation à la fois économique, environnementale et sociale des forêts.

On a constaté l'existence d'un lien généralement positif entre la durabilité de la sylviculture et la propriété privée. Pour cette raison, la renaissance de la propriété forestière privée dans les pays candidats constitue une bonne chose. La propriété forestière privée offre une nouvelle source de revenus à de nombreux particuliers, la possibilité de ramasser du bois de chauffage et d'allumage pour leur propre compte, ainsi que des possibilités d'emplois, notamment dans les zones rurales des pays candidats.

Afin que ces possibilités se concrétisent, les pays candidats devront mettre en place rapidement et avec succès un cadre juridique et un cadre institutionnel, qui sont nécessaires au développement favorable d'une nouvelle sylviculture privée. À cette fin, il serait souhaitable de clarifier le statut de propriété des forêts et d'achever sans délai le processus de privatisation.

6.2.4. La formation des propriétaires forestiers privés et la coopération mutuelle

En ce qui concerne le développement de la sylviculture privée dans les pays candidats, il est essentiel de promouvoir des actions en termes de formation, d'information et de coopération volontaire. Le programme *Sapard* de l'UE offre la possibilité de financer ce type d'actions et il conviendrait de recommander le concours de ce programme dans ce sens. L'ensemble des connaissances détenues par les États membres actuels sur les actions de coopération concernant la sylviculture privée en général devraient également être transmises aux pays candidats. À cette fin, le Comité propose que l'Union européenne œuvre à la mise sur pied d'un forum d'échange de connaissances.

6.2.5. Le marché du bois et la certification des forêts

Avec la privatisation des forêts, les pays candidats seront en mesure de garantir le bon fonctionnement et la compétitivité du marché du bois en améliorant l'accès aux informations relatives à ce marché. Il y a lieu en outre de renforcer le contrôle législatif afin de le rendre plus efficace. Le bon fonctionnement du marché du bois dans les pays candidats est primordial en vue d'assurer la compétitivité du marché du bois brut au niveau de l'Union. S'agissant d'une certification facultative des forêts, il est essentiel que tous les processus de certification dans les pays candidats soient transparents et indépendants.

6.2.6. Les sources d'énergie puisées dans les forêts et la fonction récréative des forêts

Parallèlement au bois brut utilisé dans l'industrie, les services liés à l'utilisation des forêts à des fins récréatives, l'exploitation énergétique du bois et l'exploitation des autres produits forestiers, tels que le bois brut, peuvent constituer une source de revenus supplémentaires pour le développement rural dans les pays candidats. Un des objectifs de l'UE est notamment d'accroître la production de bioénergie à partir du bois. Dans les pays candidats, le grand nombre de jeunes forêts et la réalisation des objectifs ambitieux de reboisement pourraient constituer une source de biomasse du bois; en effet, l'entretien de forêts jeunes et de forêts abîmées produit du petit bois et des rémanents (déchets forestiers) qui ne peuvent être utilisés dans l'industrie. Dans le même temps, la promotion de l'utilisation du bois devrait insister sur les possibilités de transformation. Il faudrait également étudier de façon plus approfondie les possibilités de développer des activités économiques fondées sur l'exploitation forestière ainsi que leurs effets.

6.2.7. Les forêts et le climat

Le rôle des forêts dans le cycle global du carbone dans l'atmosphère offre de nouvelles perspectives en ce qui concerne l'exploitation des forêts. L'importance des forêts dans ce contexte devrait être examinée tant dans les pays candidats que dans les États membres actuels, à la fois de manière générale et dans le contexte du protocole de Kyoto de la convention sur le changement climatique. À cet égard, il y a lieu d'examiner également les possibilités de production d'énergie à partir du bois. Il conviendrait d'étudier l'importance des forêts pour les populations, la valeur et le respect qu'on leur confère ainsi que les problèmes de compensation.

6.2.8. La durabilité, la compétitivité et la responsabilité sociale

Dans la sylviculture et l'industrie, la durabilité et le respect de l'environnement constituent des principes essentiels. C'est pourquoi, il est souhaitable que soit menée une politique de l'environnement prudente et contrôlable, ne nuisant pas aux forêts. Une telle politique doit permettre aux secteurs forestier et du bois d'être compétitifs et d'exercer leur activité de manière responsable. À long terme, la durabilité économique est une condition absolue de la durabilité sociale. Cela concerne notamment les opportunités d'emploi et la possibilité de maintenir et de promouvoir une activité économique qui participe au développement des campagnes telle que la sylviculture et la filière bois. De même, l'usage des forêts pour des activités de loisirs et les services connexes revêtent sans aucun doute une grande importance à cet égard. Pour cette raison, il est nécessaire que le développement de l'industrie forestière et de toute la filière bois dans les pays candidats aille de pair avec un processus ouvert et efficace de dialogue et d'interaction auquel participent les différents acteurs sociaux. Tant les pays candidats que les États membres actuels devraient tenir compte du facteur essentiel que représente le rapport coût/efficacité dans la mise en œuvre des actions environnementales déployées dans le domaine de la sylviculture et de la filière bois.

6.2.9. Comme indiqué, il incombe aux pouvoirs publics, aux propriétaires privés et/ou aux organisations pour la protection de l'environnement et de la nature qui possèdent des forêts ou d'autres zones naturelles de gérer non seulement les forêts mais aussi d'autres espaces naturels avec prudence. Dans les faits, on peut considérer qu'il existe une responsabilité commune. Le Comité plaide en faveur de la mise en place d'une plate-forme européenne pour la gestion des forêts et des paysages naturels. Une telle plate-forme pourrait permettre des échanges d'expériences et aboutir à une gestion responsable des forêts et d'autres espaces naturels.

6.2.10. La promotion de l'utilisation du bois

Tant les États membres actuels que les pays candidats cherchent à améliorer la production de l'industrie du bois ainsi qu'à augmenter le nombre de postes de travail et le montant des revenus qu'elle génère. Le bois est une matière naturelle renouvelable et recyclable dont l'exploitation n'accroît pas la teneur de carbone dans l'atmosphère; il serait dès lors légitime de promouvoir l'utilisation du bois comme matériau de construction à la fois dans les États membres actuels et dans les pays candidats. Une hausse de la demande de produits du bois dans les pays candidats accélérerait la croissance de l'industrie du bois visée dans ces pays et contribuerait à augmenter rapidement les revenus et le nombre d'emplois

6.2.11. Les aides et la concurrence dans le domaine de la sylviculture

Les actions d'aide communautaires destinées à développer la sylviculture dans les pays candidats sont justifiées à maints égards, ne fût-ce que du point de vue du développement des zones rurales et de l'environnement. L'application du principe de subsidiarité implique toutefois que les aides accordées par l'UE ne doivent en aucune circonstance entraîner une distorsion de la concurrence sur les marchés du bois et des produits de la forêt. L'utilisation et l'impact des aides destinées à la sylviculture dans les années 90 devraient faire l'objet d'une étude approfondie à l'échelle de l'Union tout entière. L'on pourrait ainsi déterminer quels sont les projets pour lesquels l'aide a été utilisée et évaluer les résultats obtenus. Une telle connaissance contribuerait au développement et à l'évaluation des futurs régimes d'aides.

6.2.12. La formation, la recherche et la production d'informations

La perspective de l'élargissement de l'UE renforce l'importance pour l'Union des informations harmonisées concernant la sylviculture et la filière bois. Des lacunes existent dans ce domaine, surtout en ce qui concerne les pays candidats. L'UE devrait mettre davantage l'accent sur des projets de développement visant à promouvoir la production de statistiques cohérentes, comparables et mises à jour concernant le secteur forestier dans l'ensemble de l'UE et dans les pays candidats. En outre, il serait souhaitable que l'UE s'engage activement afin de promouvoir les projets visant à améliorer la compilation de données statistiques relatives au marché du bois dans les pays candidats. Il est également indispensable de développer dans les pays candidats les activités de recherche et la formation en matière de sylviculture. À titre d'exemple, il y aurait lieu d'investir dans le développement de la recherche sur la sylviculture privée, qui a été très négligé au cours des décennies précédentes.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des votes exprimés, a été rejeté au cours des débats.

Paragraphe 6.2.2

Ajouter un nouveau paragraphe après le point 6.2.2. «Du point de vue de l'environnement, la plantation de résineux contribue à l'acidification accélérée des sols, les formes courantes de plantation et d'entretien en interdisent l'accès touristique, et aucune vie animale sauvage ne peut subsister sous un tel couvert. Les forêts de résineux serrés, dont les branches basses sont abandonnées au sol, et qui font l'objet de déboisement massif à maturité, avec des machines qui abîment profondément les sols et les chemins, laissant un sol découvert soumis au ravinement pluvial, rendent ce sol inutilisable pour tout autre usage; les effets à moyen et long terme de ces types d'exploitation sur l'environnement et la transformation des sols devraient faire l'objet d'études scientifiques. Des aides devraient être accordées uniquement aux feuillus traditionnels, bois d'œuvre et de chauffage à maturation lente, propice aux équilibres écologiques, ainsi que, dans le sud, à des espèces résistantes aux incendies; les aides devraient comporter des obligations d'entretien et de débroussaillage, d'entretien des accès et chemins notamment à des fins touristiques, et une limite relative entre surface en résineux et surface en feuillus afin de préserver la diversité biologique; certains biotopes demandent des protections particulières.»

Exposé des motifs

L'avis, conçu dans une perspective productiviste, essentiellement en faveur du résineux ou de bois à pousse rapide comme le peuplier, devrait être rééquilibré, pour favoriser une exploitation moins intensive, multifonctionnelle et réellement durable des espaces forestiers.

Résultat du vote

Voix pour: 37; voix contre: 39; abstentions: 8.

Avis du Comité économique et social sur «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes»

(2002/C 149/14)

Le 31 mai 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 5 avril 2002 (rapporteur: M. Vassilaras).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 81 voix pour, 2 voix contre et 14 abstentions.

1. Avant-propos

1.1. Le Comité économique et social a chargé la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» d'élaborer un avis d'initiative supplémentaire afin de faire oeuvre utile dans l'une des grandes problématiques communes qui se rapportent aux îles de l'UE: c'est-à-dire, l'absence d'une politique de développement et de continuité des réseaux. Le Comité souhaite sensibiliser le Conseil et la Commission à une nouvelle approche de la politique menée en faveur des îles qui, dans la foulée du traité de Nice une fois adopté et des conclusions du Conseil tenu en cette ville, contribuerait et s'efforcerait, d'une part, de les tirer de l'enclavement et du sous-développement et, d'autre part, d'offrir aux populations qui y sont implantées la garantie d'un traitement équitable en matière de développement.

1.2. Le Comité considère que les réseaux transeuropéens doivent assurer la continuité avec les îles et s'étendre jusqu'à elles au lieu de n'atteindre que le littoral du continent et qu'il faut prendre en considération:

- a) la base juridique de l'article 158 du Traité d'Amsterdam;
- b) la déclaration annexe n° 30, annexée à l'acte final d'Amsterdam;
- c) le futur élargissement de l'Union;
- d) le Fonds de cohésion, dont le régime a été revu pour 2000-2006;

- e) la politique régionale, qui sera revue après 2006;
- f) le contexte actuel de concurrence et la mondialisation;
- g) les rapports régulièrement soumis par la Commission;
- h) le Livre blanc sur les transports de 2001 ⁽¹⁾;
- i) la révision des RTE-T de 2001 ⁽²⁾.

1.3. Le Comité considère a priori que le bon fonctionnement de l'espace communautaire unifié implique le respect des principes fondamentaux suivants:

- a) le marché intérieur et les règles concernant l'égalité de traitement doivent s'étendre à l'ensemble de l'Union;
- b) le développement doit compenser les handicaps géographiques permanents.

2. Introduction

2.1. Dans ses conclusions, l'entreprise de révision du traité effectuée en décembre 2000 à Nice comporte une décision de poids pour l'avenir des îles européennes.

⁽¹⁾ Livre blanc (COM(2001) 370 final) du 12 septembre 2001.

⁽²⁾ Décision n° 1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III — JO L 185 du 6.7.2001, p. 1. Avis CES: JO C 214 du 10.7.1998, p. 40.

2.2. Les conclusions du conseil de Nice, reconnaissent, ce qui est une première dans l'histoire de la politique régionale de l'UE, que dans le cadre de ses actions, des mesures spécifiques peuvent être prises en faveur des îles en raison des problèmes permanents qu'elles doivent affronter.

2.3. Le Comité estime que ces dispositions doivent être de nature à compenser les handicaps géographiques et naturels qu'elles subissent du fait de ces difficultés permanentes inhérentes à leur nature.

2.4. Cette déclaration éclaire les zones d'ombre qui entouraient l'article 158 du Traité d'Amsterdam, tout en s'inscrivant dans la logique de la déclaration n° 30 de ce même Traité, concernant les îles et les difficultés dont elles pâtissent en raison de leurs problèmes à caractère permanent. Les régions insulaires défavorisées couvertes par l'article 158 du Traité d'Amsterdam partagent certains problèmes, dont le Comité a souligné à maintes reprises, dans des avis antérieurs⁽¹⁾, que leur prise en charge exige des mesures spécifiques, et ce, indépendamment de l'étendue qu'elles couvrent.

2.5. En dehors de ces conclusions, il faut également relever la modification de l'article 159, troisième alinéa, qui est à présent libellé comme suit: «Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions».

2.6. Le Comité a donc participé aux développements menés dans le cadre de tout cet effort et estime qu'il lui faut impérativement poursuivre sur sa lancée en soumettant des propositions et en identifiant les mesures requises pour que les problèmes permanents des îles donnent lieu à l'élaboration de politiques européennes adaptées.

3. Observations générales

3.1. En dépit des efforts appréciables déployés ces dernières années, bien souvent avec l'appui de l'UE, les îles souffrent d'un retard persistant et restent même, pour bon nombre d'entre elles, en plein marasme. La raison en est que même l'objectif 1, au sein duquel elles se retrouvent placées sur le

même plan que leurs homologues du continent ou les États membres, ne leur accorde aucun traitement préférentiel en vertu de leur spécificité. (Un objectif 1 + pourrait peut-être remédier à cette situation.)

3.2. À l'initiative d'Eurostat une définition d'une île européenne a été adoptée et elle semble s'imposer progressivement. Sur cette base une île est :

- une terre entourée d'eau de façon permanente,
- non reliée par un dispositif fixe au continent (pont, tunnel, ...),
- distante de plus d'un kilomètre du continent,
- habitée d'au moins 50 habitants permanents,
- n'hébergeant pas la capitale d'un État membre.

3.3. Les îles européennes ont une superficie totale de 110 000 km² (soit 3,4 % du territoire de l'Union) et comptent presque 14 millions d'habitants (soit 3,4 % de sa population). Malgré leurs différences de taille ou de population, elles connaissent de nombreux problèmes communs, notamment sur les plans économiques et sociaux, dont souvent seule l'intensité varie.

3.4. Parmi ces difficultés, on peut ranger:

- les réseaux dans leur ensemble, qu'il s'agisse des transports (surtout en ce qui concerne leur coût élevé), de l'énergie, des télécommunications ou de l'adduction d'eau,
- la politique à mener pour retenir sur place la population et notamment la population jeune,
- le développement des PME et de l'artisanat et leur compétitivité,
- la santé et l'accès à la médecine préventive, ainsi que les soins d'urgence,
- la culture et l'éducation,
- un environnement fragile et coûteux à gérer,
- l'hégémonie exercée par un secteur économique donné, souvent le tourisme ou la pêche,
- la saisonnalité de l'emploi touristique ou agricole.

⁽¹⁾ Avis sur «Les zones insulaires défavorisées» (JO C 232 du 31.8.1987). Avis sur les «Lignes directrices pour des actions intégrées en faveur des régions insulaires de l'Union européenne après le Traité d'Amsterdam (article 158)» (JO C 268 du 19.9.2000).

3.4.1. L'accumulation de ces problèmes créent des conditions de vie difficiles pour les insulaires au point de menacer l'équilibre démographique et social de la plupart de ces communautés.

3.5. Le Comité pense qu'un système de réseaux est nécessaire pour assurer la compétitivité des îles de l'UE, leur insertion dans le marché unique et leur développement. L'ensemble des conditions doivent être réunies pour que les îles et notamment les plus périphériques, soient véritablement intégrées dans le grand marché et non cloisonnées en de multiples marchés locaux en raison de l'insuffisance et du surcoût des réseaux de transport et de communication. Transports, énergie, télécommunications, adduction d'eau, transports des déchets sont autant d'infrastructures d'une importance capitale pour l'essor des îles. Les insulaires luttent pour améliorer les conditions de leur vie sur place, qui sont tributaires du développement économique et de l'emploi. Les actions engagées par la politique européenne doivent s'inscrire dans cette perspective, en faisant abstraction des unités territoriales comme du potentiel humain.

3.6. Le Comité considère qu'il y a lieu d'adapter le budget général de l'UE en aménageant les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, pour disposer des moyens requis afin de concrétiser les actions, initiatives et programmes européens après 2006.

4. Observations spécifiques concernant la politique européenne des réseaux et celles suivies par les États membres en la matière

4.1. Le Comité rappelle d'abord cette évidence: les îles ne bénéficient pas des alternatives du rail et de la route dans leurs échanges avec le reste de la Communauté, et leurs résidents comme leurs activités économiques sont dans une situation de dépendance totale par rapport aux transports maritime et aérien. Les grands pôles de développement économique et les régions continentales européennes tirent plus aisément profit de la politique régionale; dans ces zones, les gens trouvent des emplois et les conditions de vie sont plus favorables dans les villages, quartiers et hameaux qu'ils habitent. Grâce à cette politique, ils disposent à présent d'autoroutes et de trains à grande vitesse, ont pu créer de nouveaux aéroports ou réaménager les anciens et il sera bien évidemment plus facile de développer les différents réseaux dans ces régions du continent que sur leurs pendant insulaires. Aussi admirable que puisse être l'unanimité dont témoignent les insulaires pour œuvrer ensemble et participer au développement, ces populations iront droit au déclin tant que les règles n'auront pas été complétées, législativement parlant, et que l'on ne se souciera guère de faire parvenir les réseaux jusque chez eux.

4.2. La législation existante et les règles concernant la concurrence (article 88, paragraphe 3) ne donnent pas aux îles les mêmes chances de développement qu'aux autres régions. Les conclusions du sommet de Nice font bien voir que les dirigeants politiques de l'Europe ont pris acte de cette réalité et

reconnaissent que des mesures spécifiques peuvent être prises en faveur des régions insulaires, comme le prévoit d'ailleurs l'article 89 du traité instituant la Communauté européenne.

4.3. Au lieu de chercher à les supprimer sur la base des règles communautaires, on pourrait imaginer de redéfinir en aides européennes les soutiens que les États membres accordaient ou accordent encore dans le but d'atténuer l'inégalité dont souffrent les zones insulaires, en donnant ainsi à toute leur population la satisfaction de bénéficier à leur tour des mêmes conditions que les régions du continent, qui ont pour leur part toute facilité pour accueillir des infrastructures et assurer leur accès au développement.

4.4. La libéralisation des mers va certainement dans le sens du concept de marché commun mais les résultats auxquels elle a abouti après sa mise en œuvre dans le domaine du cabotage maritime sont décevants, dans la mesure où les prestataires de tels services, surtout s'ils appartiennent au secteur privé, vont privilégier les lignes rentables et délaisser les îles moins profitables, de sorte que cette évolution ne fait que hâter leur dépérissement.

5. Réflexion sur la notion de service public insulaire

5.1. Service public et réseaux

5.1.1. Le Comité estime que, pour la fourniture de services en réseau, les services publics sont sans doute les seuls acteurs à même de combler les besoins des îles, car bon nombre d'entre elles n'offrent sans doute pas la surface voulue pour que s'y implantent des intervenants privés dont, au demeurant, elles n'éveillent même pas l'intérêt. Les administrations locales sont quant à elles disposées à remplir toutes les missions de développement.

5.1.2. Les îles ne sont toujours pas assez attractives pour le secteur privé. Il faut donc engager une réflexion de fond sur la notion de «Service public» insulaire. Car l'approfondissement de la concurrence du grand Marché est porteur de nouveaux déséquilibres. Cela concerne en premier lieu les transports insulaires. La libéralisation du système des transports, les suppressions des monopoles, les systèmes d'appels d'offres européens, profitent globalement à l'économie de l'UE et au grand Marché. En revanche pour les territoires insulaires, la notion de «Marché unique» demeure souvent une abstraction.

5.1.3. La législation communautaire actuelle reconnaît explicitement la situation particulière des îles, et prévoit des mécanismes divers (obligations de service public, contrats de service public) pour les liaisons insulaires. Les différents systèmes d'appel d'offres mis en œuvre ces dernières années, dans les îles, outre la complexité de leurs procédures, ne débouchent pas toujours sur une véritable concurrence (souvent un seul opérateur soumissionne) ni sur des baisses de prix significatives. La pratique montre également que les critères d'emploi et les retombées économiques dans les îles ne sont pas suffisamment pris en compte dans les appels d'offre.

5.1.4. Il convient donc de généraliser les systèmes de «Continuité territoriale» en confortant ceux qui existent et en permettant la mise en œuvre de nouveaux.

5.1.5. Les surcoûts liés aux transports insulaires sont de nature très diverse selon les marchandises transportées et leur mode d'acheminement. Ils n'ont évidemment pas le même impact économique ou social selon la valeur marchande du produit importé ou exporté. Toute politique de compensation gagnerait donc à être adaptée à l'intensité des problèmes rencontrés.

5.1.6. Même lorsqu'elle les autorise, l'UE n'accepte des régimes d'aides que dans le cadre des échanges intranationaux. Or le problème d'accessibilité au marché unique dépasse le cadre national pour de nombreuses îles qui ont des frontières maritimes avec plusieurs États, que ce soit en Méditerranée (ex: Corse/Italie...) ou, a fortiori, dans le cas des îles ultrapériphériques pour qui l'accès au grand Marché communautaire s'inscrit dans le contexte du transport intercontinental. La limitation de telles aides aux échanges avec la seule métropole paraît, à cet égard, discriminatoire et contraire à l'esprit même du Traité. Le récent exemple de la dérogation accordée à Bornholm d'aider au transport sur Copenhague via la Suède va dans ce sens et doit être généralisé. La législation européenne doit explicitement permettre d'appliquer les dispositions applicables en matière d'obligations de service public (OSP) et de contrat de service public aux liaisons nationales à toute liaison intracommunautaire.

5.1.7. Le CES recommande donc que la réglementation communautaire sur les aides d'État à finalité régionale soit modifiée en fonction du cas particulier de chaque île, et que l'ensemble des îles de l'Union européenne dispose de la possibilité de mettre en œuvre des aides au fonctionnement (dans la limite du surcoût réel du transport), versées directement aux entreprises de transport pour leur permettre de réduire les surcoûts subis dans le domaine des transports aussi bien pour les marchandises que pour les passagers.

5.1.8. Dans le cas des îles de la Méditerranée, ces aides devraient pouvoir couvrir les échanges avec les États membres de l'ensemble de l'espace Méditerranéen, leur montant étant toutefois plafonné aux surcoûts subis sur les échanges avec la métropole.

5.1.9. Dans le cas des îles ultrapériphériques, dont l'organisation des transports relève des échanges intercontinentaux et non du cabotage européen, ces aides devraient pouvoir s'appliquer au commerce avec tout point du territoire communautaire, et non aux seuls ports de leur métropole. Ceci permettrait à ces régions d'accéder directement, et aux meilleures conditions, aux grands centres de production et de consommation situés au cœur de l'Union, introduisant ainsi une compensation légitime aux contraintes extrêmes de leur ultrapériphéricité.

5.1.10. Sans ignorer la question des moyens financiers d'une telle politique, la réforme du régime des aides d'État est donc un aspect essentiel de la solution au problème des surcoûts subis par les îles dans le domaine des transports.

5.1.11. D'une façon générale, les coûts de transport dans les îles sont élevés. Un nombre important de taxes, au niveau national, régional ou local, majorent de façon excessive le coût des billets pour les passagers ou les transports de marchandises. Le Comité souhaite la suppression ou la diminution des droits prélevés par les ports maritimes pour une éventuelle aide fournie, afin de ne pas handicaper le transport vers les îles.

5.1.12. L'Union européenne souhaite harmoniser l'ensemble des taxes indirectes qui pèsent sur les transports. Plusieurs situations menacent directement les régions insulaires :

- a) La Commission, dans le Livre blanc sur les Transports, fait état de son intention de voir s'appliquer à travers la Communauté une tarification de l'usage des infrastructures qui reflète leur coût réel et prenne en compte les coûts externes. Sauf mesures particulières, ceci est susceptible d'affecter gravement les régions insulaires. D'une part, dans bon nombre d'îles, les infrastructures sont nécessairement surdimensionnées en taille ou en quantité par rapport à un trafic limité, et l'on peut s'interroger sur les critères que la Commission choisira de retenir pour refléter la réalité des coûts. D'autre part, le transport aérien, dont dépendent fortement les îles — que ce soit pour le transport des résidents comme pour l'industrie touristique — est jugé très polluant, et sera donc particulièrement concerné par l'intégration des coûts externes. Il faut donc que la directive-cadre que la Commission entend proposer en 2002 prenne en compte le choix restreint qui caractérise les régions insulaires, ainsi que les incidences économiques et sociales qu'entraînerait pour ces territoires une aggravation des coûts de transport. Cette directive doit autoriser explicitement les îles à bénéficier d'une tarification adaptée en matière d'usage d'infrastructures portuaires et aéroportuaires.

- b) Pour les mêmes raisons, le projet d'harmonisation fiscale visant les carburants utilisés par les transporteurs maritimes et aériens doit être examiné avec la plus grande prudence afin d'éviter qu'il ne résulte en une augmentation du coût des liaisons insulaires. Des mécanismes appropriés doivent être mis en œuvre pour encourager l'usage des dispositifs ou des carburants les mieux appropriés pour l'environnement sans pour autant aggraver par un accroissement de la fiscalité les problèmes d'accessibilité que connaissent les îles.
- c) Également alarmante est l'intention affirmée par la Commission (3^e Partie, Chapitre II.B) d'imposer la TVA à l'ensemble des transports aériens à l'intérieur de la Communauté. Dans la perspective d'une application de la TVA aux transports aériens communautaires, les dessertes insulaires dans leur ensemble doivent bénéficier d'un régime d'exonération.

5.1.13. Le Comité, enfin, insiste sur la nécessité d'assurer la continuité et la régularité des services publics, notamment de transport, vers les îles en appliquant, comme dans certains États membres, des pratiques de service minimum garanti.

5.2. Les réseaux transeuropéens de transport

5.2.1. L'inscription des ports et des aéroports «situés dans des régions insulaires, périphériques ou ultrapériphériques qui connectent de telles régions par mer entre elles et/ou avec les régions centrales de la Communauté» dans les dispositifs du RTE-T est un élément positif, sur le plan financier en permettant de financer des améliorations d'infrastructures portuaires ou aéroportuaires (1). En revanche, elle ne suffit pas à inscrire les régions insulaires et ultrapériphériques dans des logiques de transport maritime à courte distance, ni à les intégrer dans des projets d'autoroutes de la mer par exemple.

5.2.2. Toutefois les projets prioritaires de réseaux transeuropéens de transport révisés concernent aussi peu les îles que les précédents et les îles en sont totalement absentes, ce que le Comité regrette.

5.2.3. Le Livre blanc sur les transports parle de «développer les autoroutes de la mer (2)» en rappelant que «le transport maritime intracommunautaire et le transport fluvial sont des éléments clefs de l'intermodalité ... et que certaines liaisons maritimes devraient appartenir au réseau transeuropéen au même titre que les autoroutes ou les voies ferrées». Ces autoroutes de la mer qui sont en fait destinées à contourner les goulets d'étranglements routiers existants (Pyrénées, Alpes, ...) ne devraient pas ignorer une fois encore les îles. Au contraire, elles devraient représenter de réelles opportunités de désenclavement.

5.2.4. Pour les îles, notamment les plus peuplées possédant des réseaux transeuropéens étendus, comparables à ceux du continent sur le plan du coût et de la qualité, le Comité estime que la Commission devrait intégrer les liaisons maritimes vers ces îles, dans les réseaux transeuropéens de base et mettre l'accent sur la connexion des grandes voies routières, fluviales et ferrées internationales avec les liaisons maritimes desservant les îles.

5.3. L'énergie

5.3.1. La couverture des besoins énergétiques des îles pose des problèmes particuliers, dus à un approvisionnement spécifique (insuffisant, coûteux et parfois interrompu notamment en cas de crise), à la difficulté de les raccorder avec les réseaux énergétiques nationaux ou transeuropéens, et aux fortes variations saisonnières de consommation liées au tourisme.

5.3.2. Le Comité économique et social pense que parmi les mesures nécessaires doivent figurer :

- le financement des travaux d'infrastructure nécessaires pour désenclaver les îles et leur ouvrir l'accès aux sources d'énergie du continent ou pour exporter leur potentiel énergétique vers les réseaux continentaux le cas échéant;
- la promotion de sources d'énergie renouvelables, par le biais de mesures d'encouragement économiques et fiscales, ainsi que de programmes pilotes spécifiques dans des régions insulaires, notamment celles qui ne sont pas reliées aux réseaux énergétiques transeuropéens;
- pour les îles qui ne sont pas et ne seront pas dans un avenir proche, connectées au réseau électrique continental et qui produisent de l'électricité à un coût supérieur à celui du grand réseau européen, la garantie du maintien de la péréquation des tarifs est indispensable même lorsque le marché de l'électricité sera entièrement ouvert à la concurrence, car qui ira dans des petits marchés insulaires vendre de l'énergie et à quel prix? Ce système de péréquation doit être appuyé par un système de régulation publique, aussi bien pour les prix domestiques et industriels, qui compense les déséquilibres de la concurrence et assure un usage optimal des ressources énergétiques.

5.4. Les déchets

5.4.1. Le traitement des déchets constitue un problème qui a une lourde incidence environnementale dans les îles et dont l'importance est encore accrue du fait de la part prise par le tourisme dans le développement de leur économie. Dans leur cas, priorité doit être donnée à la mise en avant de programmes visant à assurer le recyclage et la réutilisation de déchets solides et la récupération d'énergie à partir de détrit.

(1) Décision n° 1346/2001/CE du 22 mai 2001.

(2) Livre blanc (COM(2001) 370 final) du 12 septembre 2001 — Première Partie II A1, p. 45-46.

5.4.2. Jamais dans un avenir proche on ne recyclera des carcasses métalliques, des huiles ou des cartons dans la plupart des îles européennes. L'exportation de ces produits volumineux, pesants, parfois dangereux, passe obligatoirement par des systèmes de transport maritimes dont les coûts s'ajoutent à ceux des réseaux terrestres des régions continentales. Qui doit payer les surcoûts? Les résidents, les touristes, la Communauté qui impose des règles de sécurité et de proximité inadaptées à des collectivités de quelques milliers d'habitants?

5.4.3. À l'instar des législations en œuvre en Espagne pour les Canaries et les Baléares, un système de compensation du transport des déchets vers le continent doit être mis en place comme un élément d'un réseau européen de traitement des déchets.

5.5. *Le problème de l'eau*

5.5.1. La question des réserves d'eau et de leur traitement ainsi que de leur qualité est directement liée au développement du tourisme dans les îles et à l'augmentation de la consommation hydrique dont il s'accompagne. Dans la mesure du possible l'interconnexion des îles entre elles (archipels) ou avec le continent doit être soutenue, comme reconnaissance d'un service de base indispensable, et la commercialisation assurée à un tarif compatible avec le niveau économique des résidents.

5.5.2. Parmi les problèmes les plus sérieux figure également celui de la pollution de l'eau de mer, qui a des répercussions pour deux piliers de l'activité économique insulaire que sont le tourisme et la pêche. Pour assurer le développement des îles, il est indispensable de disposer de programmes spécifiques de stockage d'eau, de contrôle écologique des rejets effectués dans les cours d'eau, de gestion des effluents, de dessalement de l'eau de mer, etc.

5.6. *Télécommunications*

5.6.1. La mise en œuvre des réseaux de télécommunications représente incontestablement un objectif prioritaire pour toutes les régions reculées et notamment les îles, même s'il est possible que l'on ait surestimé les bienfaits de leur diffusion et de leur développement. Or, comme le montre notamment le deuxième rapport sur la cohésion, les secteurs liés à la recherche et à la technologie, ainsi que les services et les industries à haute valeur ajoutée continuent à cibler les régions plus dynamiques, lesquelles abritent non seulement les activités les plus gourmandes en télécommunications mais aussi les populations les mieux formées à leur utilisation. On notera par ailleurs que les télécommunications ne buttent pas sur les problèmes d'accès physique qui compliquent le transport de passagers et de marchandises.

5.6.2. Quoi qu'il en soit, la promotion des télécommunications dans tous les milieux insulaires doit faire également partie intégrante des politiques de demain, car elles peuvent venir renforcer certains secteurs de leur économie qui sont pour elles d'un intérêt vital, qu'il s'agisse d'améliorer l'offre de services d'enseignement et de formation, de lancer des passerelles en direction d'universités et de centres de recherche, de combler des besoins dans le domaine de la santé, du tourisme, de la publicité, de l'actualité ou de l'information, ou encore de diversifier l'économie locale grâce à l'essor du commerce électronique, de l'activité entrepreneuriale fondées sur les ressources de l'électronique, etc.

5.6.3. Tout le monde pense et parle des télécommunications. Mais leur utilisation dans les îles n'est pas acquise car le grand marché des télécommunications est le même que celui de l'économie classique. Un des champs d'utilisation prioritaire pour les îles des nouvelles technologies doit se concentrer sur la promotion de l'identité culturelle par une meilleure connaissance du patrimoine et de l'histoire des peuplements insulaires afin de retrouver les racines communes et de renouer avec la tradition d'échanges disparus depuis la révolution industrielle.

5.6.4. Les nouvelles technologies de télécommunication doivent permettre aux îles de créer des réseaux afin d'améliorer les décentralisations et de parvenir à des codifications communes. Le problème actuellement n'est pas seulement technique mais il concerne la disponibilité du savoir-faire, c'est à dire la capacité d'avoir les connaissances pour assurer un développement lié à un ensemble de services. Une seule solution est envisageable compte tenu de la petite taille des îles: nourrir des alliances afin d'assurer un contenu de qualité aux nouveaux services (médias, culture, tourisme...).

5.6.5. Les récents avatars de la distribution des licences régionales de boucle locale radio pour la diffusion des données numériques à grande vitesse en France⁽¹⁾ montrent aussi un autre danger. Les îles n'intéressent pas les opérateurs privés car la taille de population est trop faible pour rentabiliser l'investissement et le marché est trop réduit. Seul un service public peut assurer aux îles un accès garanti aux hauts débits. Cette expérience montre que le secteur privé des télécommunications ne s'intéressera pas forcément aux populations insulaires et qu'elles risquent de rester à l'écart des évolutions technologiques à venir.

⁽¹⁾ Les opérateurs sélectionnés par l'Agence de régulation des télécommunications (ART), pour les Dom, la Corse et l'Auvergne (Siris, Completel, Outremer Télécom), ont refusé leurs licences.

6. Propositions

6.1. *Mesures spécifiques à prendre pour assurer l'extension et la continuité des réseaux transeuropéens jusque dans les îles de l'UE*

6.1.1. Le Comité propose d'accompagner la mise en place de systèmes de transports, utilisant notamment les navires rapides, qui intègrent les îles dans des marchés plus ouverts que les seuls cordons ombilicaux vers les métropoles. Il faut généraliser les systèmes de continuité territoriale afin qu'elle ne soit pas seulement nationale mais aussi européenne afin qu'elle permette de relier les îles au Marché unique et pas seulement à leur interface nationale sur le continent européen.

6.1.2. Pour que la notion de Marché unique ne soit pas une abstraction dans les îles, compenser les surcoûts du transport ne saurait être considéré comme une politique discriminatoire, susceptible d'engendrer une distorsion dans le fonctionnement dudit marché. Toute politique de compensation doit donc à être adaptée à l'intensité et à la nature des problèmes rencontrés. Et les îles revendiquent que leur soient appliqués des critères de discrimination positive.

6.1.3. La Commission elle-même dans son Livre blanc sur «la politique européenne des transports à l'horizon 2010» remarque : «D'une manière générale, l'expérience a montré que des aides d'un montant limité ne menaçaient pas de fausser la concurrence et d'affecter les échanges. Malgré tout, jusqu'à présent, contrairement à ce qui se passe dans les autres secteurs économiques, les aides au transport doivent toutes être notifiées préalablement à la Commission. Cette obligation générale apparaît disproportionnée, notamment lorsqu'il s'agit de compenser des obligations de service public sur des liaisons avec des régions périphériques de la Communauté et des petites îles. La Commission proposera un alignement des procédures en ce sens.⁽¹⁾»

6.1.4. Le Comité prend acte de la volonté de la Commission d'adapter ses procédures. Il espère que les deux seuils informels des «aides d'un montant limité et petites îles» soient interprétés de façon la plus large possible en ce qui concerne toutes les îles compte tenu des spécificités reconnues par les différents textes les concernant.

6.1.5. Le Comité soutient la proposition de la conférence de Cagliari invitant la Commission à «promouvoir une politique et une législation communautaires en faveur du transport maritime capables de connecter, par voie navigable, la mer du Nord à la Méditerranée et à la mer Noire et de créer des «autoroutes de la mer» dans la Méditerranée».

6.1.6. Le Comité économique et social souhaite que l'ensemble des îles européennes ait accès à un fonds spécifique qui permette le financement des infrastructures fixes ou mobiles en matière de transport et toute forme de réseau public (énergie, télécommunications, eau, déchets).

6.1.7. Il souhaite en outre que l'ensemble des îles de l'Union européenne dispose de la possibilité de mettre en œuvre des aides au fonctionnement, versées directement aux entreprises pour leur permettre de réduire les surcoûts subis dans le domaine des transports. Ces aides au fonctionnement concernant aussi bien le transport de passagers que le transport de marchandises devront permettre d'assurer l'égalité des coûts réels.

6.1.8. La Commission souhaite mettre en place des principes de vérité des prix pour les moyens de transport entre le rail la route et la mer. Le CES demande que l'insularité sous tous ses aspects soit incluse dans le calcul du prix du transport (Temps de voyage, prix, fréquences, rupture de charge, ...). Le Comité souhaite aussi que les paramètres sociaux soient pris en considération compte tenu de l'importance, en termes d'emploi notamment, du secteur du transport dans les îles.

6.1.9. Le Comité propose que l'année 2005 soit l'Année européenne des îles. A cette occasion, la Commission pourrait faire une évaluation des mesures déjà prises en faveur des îles et valider une politique plus ambitieuse lors de la réforme des fonds structurels et de la politique régionale.

6.2. *Vers une politique intégrée pour les îles et les régions insulaires ultrapériphériques*

6.2.1. En complément d'un effort sur le développement des réseaux transeuropéens, le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission sur la nécessité de mettre en place une politique intégrée permettant de donner aux îles et aux régions insulaires ultrapériphériques les conditions d'une discrimination positive. Quatre mesures paraissent pouvoir répondre à cet objectif général qui doit encadrer les politiques sectorielles:

- a) La clarification de la signification de l'article 158 du Traité, conformément à l'esprit de la Déclaration n° 30 annexée à l'acte final d'Amsterdam et aux conclusions du Conseil européen de Nice. Cet article devrait être renforcé par l'inclusion de références spécifiques au principe de cohésion territoriale ainsi qu'aux divers territoires subissant des contraintes structurelles durables, telles que les régions à basse densité de population et les régions de montagne subissant les mêmes handicaps. Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) va modestement dans ce sens. Le «Premier rapport

⁽¹⁾ Livre blanc (COM(2001) 370 final) du 12.9.2001 — Troisième Partie III B3, p. 92.

d'étape sur la cohésion économique et sociale» ⁽¹⁾ rappelle «l'importance du territoire communautaire couvert par les zones de montagne, les régions côtières et maritimes, les îles et les archipels». Le Comité pense qu'il faut aller plus loin.

- b) Il importe que la réforme de la politique régionale et notamment celle des Fonds structurels après 2006 voie la mise en place d'un instrument financier spécifique pour les territoires hors Objectif 1 subissant des contraintes géographiques ou démographiques permanentes — dont en particulier les îles —, et que cet instrument financier puisse servir — entre autres — à cofinancer des infrastructures fixes ou mobiles en matière de transport et toute forme de réseau public (énergie, télécommunications, eau, déchets). Cette réforme devra prendre en compte les conséquences de l'Élargissement sur la place des îles dans la politique régionale.
- c) Dans le cadre des propositions du Livre blanc sur la Gouvernance ⁽²⁾, les îles doivent voir leur reconnaissance

évoluer. La Commission devrait mettre systématiquement en œuvre une approche «inter-services» voire créer une Direction générale en son sein pour avoir une vision et une gestion intégrée des politiques concernant et influençant les îles.

- d) Enfin, les îles et les régions périphériques et ultrapériphériques doivent être considérées comme élément central de la politique communautaire vis-à-vis des régions limitrophes et externes, comme pont économique et social d'une Europe ouverte sur le monde et non comme point terminal des réseaux internes.

6.2.2. Le Comité économique et social pense que cette approche intégrée, renforcée par des mécanismes nationaux de consultation «ex ante» des États membres sur les législations intéressant les îles, permettrait d'assurer un véritable partenariat tripartite entre les régions insulaires, les États et la Commission.

6.2.3. Le Comité souhaite aider à renforcer le dialogue des régions insulaires. En tant que représentant de la société civile organisée de l'UE, le Comité est prêt à s'associer et à soutenir toute initiative allant dans ce sens.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 final, p. 16.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final.

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur «Les PME dans les régions insulaires de l'Union européenne»

(2002/C 149/15)

Le 30 mai 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les PME dans les régions insulaires de l'Union européenne».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 avril 2002 (rapporteur: M. Vassilaras).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 87 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité entend sensibiliser le Conseil et la Commission à une nouvelle approche de la politique découlant des conclusions du Sommet de Nice [7 et 8 décembre 2000, point J (57)] et contribuer, grâce à ses propositions, à l'élaboration des mesures spécifiques qu'il est indispensable de prendre afin de promouvoir, dans le cadre des politiques communautaires, le développement des PME dans les régions insulaires.

1.2. Le Comité considère que le manque de compétitivité sur le marché unique des PME implantées dans les îles est dû aux problèmes permanents que connaissent ces régions compte tenu de leur insularité.

1.3. Le Comité prend acte du contenu du «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale»⁽¹⁾ qui, comme le Comité l'avait maintes fois demandé, consacre un paragraphe aux «zones souffrant de graves handicaps géographiques ou naturels». Il remarque aussi que la reconnaissance des critères de l'insularité (environnement maritime, dimension de l'île et distances) et celle du cumul des handicaps de certaines îles (archipel, zones de montagne et faiblement peuplées) vont dans le bon sens.

1.4. Le Comité entend examiner les politiques européennes en vigueur concernant les PME ainsi que les pratiques en matière d'aides et de subventions régies par la législation communautaire en tenant compte:

- a) de la base juridique de l'article 158 du traité d'Amsterdam;
- b) de la déclaration annexe n° 30;
- c) de l'élargissement futur de la Communauté;
- d) de la révision du Fonds de cohésion et des politiques régionales après 2006;

- e) de la concurrence et de la globalisation;
- f) du caractère saisonnier de l'emploi dans les PME des régions insulaires;
- g) du manque de diversification des activités et de l'économie;
- h) de ses précédents avis;
- i) du système de nomenclature NUTS relatif au fonctionnement des Fonds structurels et du Fonds de cohésion;
- j) de la mise en œuvre de la Charte européenne pour les petites entreprises.

2. Caractéristiques des PME insulaires

2.1. La Communauté est composée de régions présentant des écarts de développement; aussi la politique régionale les classe-t-elle en différents niveaux ou Objectifs (1 et 2). L'on constate toutefois que les régions insulaires moins favorisées accusent un retard de développement, et ce malgré le fait que 95 % des habitants des îles sont couverts par les objectifs 1 et 2.

2.2. Il convient de signaler que la difficile mise en œuvre des projets, l'absence de ressources propres, la situation géographique et démographique, les marchés limités, la dépendance à l'égard des métropoles, une économie instable, le caractère saisonnier de l'emploi et une économie non diversifiée sont autant d'éléments qui entravent la participation des PME des régions insulaires aux programmes communautaires.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 final.

2.3. Les PME insulaires ont une très faible capacité d'organisation administrative et de gestion ce qui les laisse à l'écart des procédures aussi bien d'information que de gestion des différents programmes nationaux ou européens mis à leur service. Ceux-ci sont souvent vécus comme technocratiques et inadaptés à la réalité de microentreprises qui souhaitent plus de simplicité. Plus grave encore, cette faiblesse de gestion les laisse démunies face à un secteur financier, bancaire ou non, avec lequel elles ont du mal à communiquer et donc à négocier, mais aussi avec lequel la collaboration est quasi impossible. Un mauvais accès à l'information en général rend difficile l'accès aux fonds communautaires et aux concours bancaires. L'isolement, la faible qualification et la mauvaise circulation de l'information en sont les principales raisons. Des centres d'intermédiation ciblés du type des réseaux Info-centres sont une solution adaptée pour résoudre une partie de ces problèmes. Une évaluation de leur faiblesse est à faire et à analyser.

2.4. En dépit des efforts importants déployés ces dernières années, souvent grâce à l'aide de l'UE, les îles sont toujours en retard de développement, et un grand nombre d'entre elles sont en déclin. Cette situation s'explique par le fait que même l'Objectif 1, qu'elles partagent avec les régions continentales ou l'État membre correspondant, ne les favorise pas en raison de leur insularité.

2.5. Les îles européennes ont une superficie totale de 110 000 km² (soit 3,4 % du territoire de l'Union) et comptent presque 14 millions d'habitants (soit 3,5 % de sa population). Malgré leurs différences de taille ou de population, elles connaissent de nombreux problèmes communs, notamment sur les plans économiques et sociaux, dont souvent seule l'intensité varie.

2.6. Comme le Comité l'a signalé à plusieurs reprises dans ses avis, toutes les régions insulaires les moins favorisées, visées par l'article 158 du traité d'Amsterdam, rencontrent les mêmes problèmes, quelle que soit leur taille.

2.6.1. Ces problèmes sont les suivants:

- l'ensemble des réseaux (les transports, et plus particulièrement leur coût élevé, l'énergie, les télécommunications, la distribution d'eau);
- la migration de la population, surtout des jeunes, vers des centres urbains;
- le développement et la compétitivité des PME ainsi que le manque de connaissance des besoins réels des microentreprises;
- la santé, l'éducation, la formation professionnelle et l'apprentissage;
- l'environnement;
- le manque de diversité au niveau économique;

- l'insuffisance de la coopération interrégionale avec les régions continentales, comme avec les régions des pays tiers hors UE;
- le caractère saisonnier de l'emploi et des activités économiques;
- la fragilité des patrimoines et des sites historiques et culturels.

2.7. L'existence d'infrastructures est une condition indispensable pour assurer le développement et la compétitivité des PME insulaires de l'UE. Les transports, l'énergie, les télécommunications, la distribution d'eau constituent autant d'infrastructures vitales pour un développement durable des îles. Les habitants des régions insulaires luttent pour améliorer les conditions de vie sur leurs îles, et cette amélioration passe par le développement de l'économie et de l'emploi. Les mesures de la politique européenne doivent s'inscrire dans cette perspective, indépendamment de l'unité territoriale ou du potentiel humain.

2.8. Les grands centres de développement économique et les régions continentales de l'Union tirent plus facilement profit de la politique régionale, les gens trouvent du travail et vivent dans des conditions plus favorables dans leurs villes, leurs quartiers, leurs maisons. Grâce à la politique régionale, il existe aujourd'hui des autoroutes, des trains à grande vitesse et des aéroports ont été construits ou rénovés: l'extension des réseaux d'infrastructures est nettement plus facile que sur les îles. Les infrastructures de ce type facilitent le développement et rendent les PME continentales compétitives. L'on a beau plaider en faveur d'une coopération et d'une participation harmonieuses des insulaires au développement, si l'on continue à ne pas respecter les règles juridiques et si l'on ne veille pas à étendre les réseaux d'infrastructures à ces régions, celles-ci, avec leurs habitants, seront condamnées au déclin.

2.9. La proportion des PME est souvent beaucoup plus importante dans les régions insulaires que sur le Continent. Cette densité s'accroît également selon deux facteurs structurels:

- géographique: les fortes densités de PME se trouvent principalement dans le Sud de l'Europe et surtout en Méditerranée;
- sectoriel: les taux les plus forts et les plus différenciés par rapport au reste de l'UE se rencontrent logiquement dans les secteurs du tourisme, des transports, de l'énergie et des communications.

2.10. Quand on parle de PME insulaire, on fait souvent référence à un tissu de microentreprises de moins de 10 salariés, voire à un nombre très important d'entrepreneurs individuels qui n'emploient aucun salarié. Le cumul des entreprises sans salarié et des microentreprises représente parfois plus de 90 % des entreprises insulaires et plus de 70 % de l'emploi total.

2.11. C'est la raison pour laquelle les microentreprises insulaires ont un rôle social autant qu'économique. À leur faible rentabilité économique s'ajoute souvent un faible taux de couverture sociale qui a des incidences sur la santé, les retraites ... La prise en compte de la dimension sociale du tissu des entreprises insulaires doit avoir comme principe la reconnaissance des solidarités familiales et locales et la prise en compte de besoins spécifiques.

3. Propositions en faveur des PME insulaires

3.1. *Un environnement économique adapté grâce au secteur public*

3.2. Afin de tenir compte des spécificités des PME insulaires, un des premiers principes est donc d'assurer un environnement économique général favorable permettant de promouvoir une meilleure égalité des chances. Cet environnement concerne autant les pouvoirs publics, les organisations professionnelles et économiques et les entreprises elles-mêmes. Les PME et les microentreprises insulaires doivent bénéficier de mesures spécifiques positives.

3.2.1. Il convient d'assurer les «services publics» de base qui permettent aux PME insulaires et aux consommateurs finals de disposer dans des conditions de qualité et de régularité de l'énergie, de l'eau, des carburants, des transports de la recherche et de l'innovation ... à un coût identique à celui permis sur le continent par la concurrence de grande unités. Les mécanismes de rééquilibrage peuvent aller de la péréquation nationale à des systèmes de compensation adaptés à chaque service ou à chaque territoire. Ce champ d'intervention en faveur des PME insulaires est celui de la cohésion économique et sociale et doit être approfondi à la lumière des dernières décisions de la Commission issues des Traités ou du sommet de Nice. Des dérogations, au statut commun (voire ces microdérogations pour des micromarchés) sont à mettre en œuvre, sans fausser les conditions de la concurrence, mais au contraire pour la rendre possible et équitable.

3.3. Isolées géographiquement, les petites entreprises insulaires ne peuvent, malgré l'essor de l'Internet, accéder aux informations et services qui sont indispensables à leur développement dans un environnement entrepreneurial en évolution constante, de sorte qu'elles sont dans l'impossibilité d'acquérir la compétitivité qui est la condition sine qua non de leur survie. L'étroitesse de leur marché local et les difficultés qu'elles éprouvent pour pénétrer le Grand Marché contribuent tout autant à affaiblir l'activité entrepreneurial dans leur aire. Cela concerne aussi bien les champs de la compétence professionnelle que les difficultés d'adaptation aux exigences de qualité et de sécurité que les domaines de la promotion, du marketing, voire de l'export ...

3.4. Sur leur marché local, les producteurs des régions insulaires doivent se montrer compétitifs par rapport aux producteurs européens qui bénéficient d'économies d'échelle sans commune mesure avec eux. À partir d'un certain seuil, qui varie selon les marchandises, les coûts d'acheminement ne suffisent pas à contrebalancer la différence des coûts de production. Il est ainsi fréquent que des produits agroalimentaires importés d'Europe supplantent les productions locales, même les plus banales, sur les étagères des magasins.

3.4.1. Sur le marché de leur zone de proximité, les entreprises des régions insulaires doivent non seulement tenter de vendre des marchandises et des services produits avec des coûts sociaux et salariaux européens, mais aussi surmonter des barrières douanières, tarifaires ou non, qui peuvent leur être imposées par les pays tiers. Le tout dans un environnement de règlement OMC et ACP, qui voit l'UE aider les productions des pays tiers.

3.4.2. Enfin, par rapport au marché européen, les producteurs des régions insulaires sont difficilement compétitifs. Soit, ils sont confrontés à la production de leurs voisins, beaucoup moins chers car les coûts sociaux et salariaux y sont plus bas, ou les échelles de production plus grandes; soit, ils sont confrontés aux producteurs établis sur le continent européen, qui ne sont pas assujettis à leurs contraintes en matière de transport, et dont le marché de proximité est infiniment plus grand. Pour ces PME insulaires, les compensations ne peuvent qu'être réglementaires et dérogatoires du régime commun européen.

3.5. En conclusion, l'instauration de mécanismes efficaces de soutien mais aussi de mesures spéciales d'aide aux entreprises insulaires demande un effort de créativité et implique de surcroît des coûts élevés, que ni l'économie des îles ni leurs pouvoirs publics régionaux ne peuvent supporter avec leurs ressources propres.

4. L'accès aux financements privés

4.1. L'amélioration de l'accès des PME aux financements en général et au crédit bancaire en particulier préoccupe les Banques centrales, les instances européennes, les organismes consulaires ... Dans un marché du crédit devenu globalement offreur, les petites entreprises insulaires, exclues du mouvement d'ouverture et de globalisation des marchés financiers, rencontrent encore des difficultés pour trouver les ressources financières dont elles ont besoin pour mener à bien leur stratégie de croissance et d'investissement. Mais la satisfaction du besoin de ressources à long terme n'est pas le seul point qui pose problème à ces entreprises.

4.2. Afin de sortir de la logique de l'analyse des coûts du risque du point de vue des banques, il convient de mettre en place des mesures visant à réduire le coût du risque bancaire ou des garanties demandées, notamment dans le cas des jeunes créateurs d'entreprises. Dans les îles où la culture d'entreprise est moins forte parfois que sur le continent, il convient de dynamiser les jeunes en soutenant l'esprit d'entreprise et la créativité, afin d'empêcher les jeunes de quitter l'île ou même de faire revenir ceux qui sont partis.

4.3. Il existe un réel besoin en matière d'information. En effet, dans un univers économique caractérisé par une forte diversité des acteurs qui dépasse largement les différences quantitatives que permettent d'apprécier le nombre de salariés, le total du bilan ou le chiffre d'affaires, il importe de disposer d'outils spécifiquement dédiés à l'analyse de la viabilité des PME insulaires. Le recours à une typologie fondée sur les mondes de production doit permettre d'intégrer la variété typique du monde de la PME insulaire en faisant apparaître les caractéristiques du marché sur lequel travaillent ces entreprises, les différents positionnements stratégiques, modes organisationnels, structures productives et structures financières que cela induit.

4.4. La mise en œuvre d'une procédure d'évaluation de la capacité d'accès aux ressources financières des PME insulaires, à usage interne pour les banques et les entreprises mais également à usage externe vis-à-vis des fournisseurs et des organismes publics en ce qui concerne les PME et vis-à-vis de la Commission est une proposition que le Comité économique et social doit promouvoir et aider à mettre en place.

5. Aides spécifiques au développement

5.1. Le Comité économique et social pense qu'il faut agir en faveur des PME insulaires avec une double ambition: préserver et moderniser les structures des PME insulaires, promouvoir et dynamiser les PME insulaires.

5.2. Préserver et moderniser les structures des PME insulaires

5.2.1. Le Comité pense que les PME doivent être aidées à préserver le tissu social et l'emploi dans les îles. Cet objectif doit être ciblé et adapté selon les catégories d'îles et selon les secteurs d'activité économique. Une attention particulière doit être donnée aux entreprises «traditionnelles» qui produisent des produits de qualité souvent hors normes, mais à destination du marché local (agroalimentaire, produits culturels, ...).

5.2.2. Dans le fil des études menées par la Commission, il importe d'identifier les véritables besoins des micro et des petites entreprises insulaires. La mise en œuvre concrète des recommandations de la Charte européenne pour les petites entreprises et une meilleure interactivité avec les entrepreneurs doivent permettre de mieux définir ces besoins ⁽¹⁾.

5.2.3. De nombreux programmes européens s'adressent aux PME dans ce sens, il faut faire en sorte que les PME insulaires ne restent pas à l'écart de ce mouvement largement entamé sur le Continent.

5.2.4. Le Comité insiste sur la nécessité de renforcer tout particulièrement les appareils de formation à tous les niveaux: formation initiale, professionnelle, continue, apprentissage, ... Pour les microentreprises insulaires cela doit concerner autant les chefs d'entreprise que les salariés. En plus de la création de centres de formation ou du renforcement des programmes, une stratégie active d'échange des personnels formés est à soutenir.

5.3. Promouvoir et dynamiser les PME insulaires

5.3.1. Le Comité pense que de façon simultanée et dans le respect des stratégies spécifiques de développement aussi bien des collectivités publiques que des entreprises privées, il convient de mettre en place des programmes pilotes adaptés aux conditions spécifiques des marchés insulaires, pour la partie des activités économiques qui relèvent d'une économie locale spécifique, afin de permettre aux PME insulaires, soit de faire évoluer ce marché, soit de s'ouvrir à des parts de marché à l'extérieur de leur île.

5.3.2. Le Comité insiste tout particulièrement sur la nécessité de mettre en œuvre des structures de soutien aux micro et très petites entreprises de moins de 50 salariés. Ces structures d'intermédiation doivent être appuyées fortement afin qu'elles puissent assurer la mise en place effective des besoins opérationnels des petites entreprises insulaires telles qu'ils seront identifiés. Elles sont un élément stratégique d'une politique cohérente envers le tissu entrepreneurial insulaire. Une des priorités de ses structures de soutien est la mise en place des services d'accompagnement et de suivi pour les projets soutenus sur des fonctions de conseil de qualité. L'embauche de personnels permanents dans ses structures est un des seuls moyens d'assurer:

- l'assistance au suivi et à la gestion des programmes communautaires;
- des fonctions de médiateur technologique ou de sécurité environnementale;
- des services d'accompagnement à la préparation et au suivi des dossiers bancaires;
- un contrôle de qualité et de sécurité ...

5.3.3. Toujours en partant des besoins des micro et petites entreprises insulaires, le Comité insiste sur la nécessité de promouvoir et de renforcer tous les réseaux qui relient les micro et petites entreprises insulaires afin de faciliter l'échange de bonnes pratiques de gestion et de communication.

⁽¹⁾ Avis du Comité sur la «Charte européenne PME», JO C 204 du 18.7.2000, p. 57.

5.3.4. Le Comité propose que l'année 2005 soit l'Année européenne des îles. À cette occasion, la Commission pourrait faire une évaluation des mesures déjà prises en faveur des îles et valider une politique plus ambitieuse lors de la réforme des fonds structurels et de la politique régionale.

6. Vers une politique intégrée pour toutes les îles de l'UE

6.1. En complément d'un effort sur le développement des politiques envers les micro et les petites entreprises, le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission et du Conseil sur la nécessité de mettre en place une politique intégrée permettant de donner aux îles et aux régions insulaires ultrapériphériques des mesures spécifiques positives. Trois mesures paraissent pouvoir répondre à cet objectif général qui doit encadrer les politiques sectorielles:

6.2. Le Comité souhaite voir clarifier la signification de l'article 158 du traité, conformément à l'esprit de la Déclaration annexe n° 30 et aux conclusions du Conseil européen de Nice: cet article devrait être renforcé par l'inclusion de références spécifiques au principe de cohésion territoriale ainsi qu'aux divers territoires subissant des contraintes structurelles durables, telles que les régions insulaires, les régions à basse densité de population et les régions de montagne subissant les mêmes handicaps. La publication du «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale»⁽¹⁾ rappelle «l'importance du

territoire communautaire couvert par les zones de montagne, les régions côtières et maritimes, les îles et les archipels».

6.2.1. Le Comité espère que la réforme des Fonds structurels de 2006 voire la mise en place d'un instrument financier spécifique pour les territoires hors Objectif 1 subissant des contraintes géographiques ou démographiques permanentes, dont en particulier les îles. Cet instrument financier devra servir — entre autres — à cofinancer des infrastructures fixes ou mobiles en matière de transport, mais aussi à renforcer l'ensemble des réseaux dont dépendent les îles (énergie, eaux, déchets, ...) ⁽²⁾.

6.2.2. La valeur ajoutée communautaire d'un tel dispositif se trouve dans une meilleure évaluation de l'efficacité des procédures, dans l'appui à des échanges interrégionaux pour tester les meilleures expériences d'ingénierie de projets, au benchmarking ...

6.3. Enfin dans le cadre des propositions du Livre blanc sur la Gouvernance, les îles doivent voir leur reconnaissance évoluer. La Commission devrait mettre systématiquement en œuvre une approche «inter-services» voir créer une Direction générale en son sein pour avoir une vision et une gestion intégrée des politiques concernant et influençant les îles.

6.4. Le Comité pense que cette approche intégrée, renforcée par des mécanismes nationaux de consultation «ex ante» des états membres sur les législations intéressant les îles permettraient d'assurer un véritable partenariat entre les régions insulaires, les États et la Commission.

⁽¹⁾ COM(2002) 46 final, p. 16.

⁽²⁾ Avis du Comité sur les «Réseaux transeuropéens et les îles».

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur «La concurrence fiscale et ses effets sur la compétitivité des entreprises»

(2002/C 149/16)

Le 28 février 2001, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «La concurrence fiscale et ses effets sur la compétitivité des entreprises».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 février 2002 (rapporteur: M. Morgan).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 90 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le CES a choisi d'élaborer un avis d'initiative sur la concurrence fiscale et la compétitivité des entreprises. Les préoccupations qui ont motivé la mise en chantier de cet avis étaient amplement justifiées. Il existait des preuves d'abus généralisé. Toutefois, suite à de récentes initiatives prises au niveau de l'UE et au niveau international, l'on envisage maintenant l'intégralité de la gamme des problèmes posés. En conséquence, le présent avis définit les problèmes posés et présente un état d'avancement des actions qui sont engagées.

1.2. Par «compétitivité des entreprises», nous entendons la capacité d'une entreprise à survivre et à prospérer face à des forces du marché qui évoluent continuellement, et ce tout en remplissant ses responsabilités vis-à-vis des actionnaires, des salariés, des clients et des fournisseurs.

1.3. Parmi la gamme de forces du marché qui représentent des chances et des menaces pour les entreprises, se trouvent notamment les facteurs suivants:

- l'évolution des préférences des consommateurs;
- les progrès des concurrents;
- les cycles économiques;
- l'impact du marché unique;
- l'impact de la mondialisation.

1.4. L'ensemble des activités, des politiques et des actions mises en œuvre par les pouvoirs publics dans de nombreux domaines créent également des conditions qui conditionnent la compétitivité des entreprises. Typiquement, les éléments

correspondant à ces conditions sont l'impôt des sociétés, les coûts sociaux des salariés et les systèmes sociaux, la fiscalité et les réglementations relatives à l'environnement, les réglementations applicables en matière de consommation, les infrastructures de transports, les qualifications de la main-d'œuvre, l'enseignement, la santé et le contexte des accords internationaux. L'élément ayant l'effet le plus direct est, bien entendu, la base d'imposition et l'ampleur de l'imposition des entreprises.

1.5. Par le terme de «fiscal», nous entendons la fiscalité nationale des États membres de l'UE et des États tiers. Autrement dit, nous entendons par là la manière dont se présentent les recettes fiscales et les dépenses publiques. La «concurrence fiscale» peut se manifester de deux manières. En premier lieu, l'orientation fiscale globale d'un pays par rapport à d'autres peut rendre ce pays plus intéressant pour les entreprises. En second lieu, quelles que soient leurs options fondamentales en matière de politique budgétaire, les États peuvent faire des exceptions, accorder des dérogations, etc. dans le but précis d'attirer et de retenir des entreprises chez eux. C'est cela qui se définit comme constituant une concurrence fiscale dommageable. Ces incitations peuvent aussi prendre la forme d'aides d'État.

1.6. Les décisions que prennent les entreprises concernant l'implantation de leurs installations en vue d'une compétitivité optimale ne sont pas nécessairement, et à coup sûr pas uniquement, motivées par des considérations fiscales. Différents facteurs revêtent une importance plus ou moins grande pour différentes entreprises dans différents secteurs.

1.7. Dans l'examen des initiatives de l'UE et des initiatives internationales auquel nous avons procédé, nous avons envisagé les éléments suivants:

- les priorités de l'UE en matière de politique fiscale;
- l'étude de la Commission de l'UE sur la fiscalité des entreprises;
- le code de conduite de l'UE visant à éliminer la concurrence fiscale dommageable;

- les mesures de l'UE visant à éliminer les aides d'État qui sont dommageables;
- les mesures de l'OCDE.

2. Examen des initiatives

2.1. Priorités fiscales de l'UE

2.1.1. La Commission a publié une communication en date du 23 mai 2001, intitulée «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années». Un avis a été rendu⁽¹⁾ concernant cette communication. La communication présente un certain nombre d'analyses qui éclairent la question de la concurrence fiscale. Elle est également évoquée au paragraphe 4.1.

2.1.1.1. Le chapitre 3.2.1 fait état du cadre international: «L'objectif global des grandes économies mondiales, notamment celles des États membres de l'UE, est de parvenir à instaurer un environnement fiscal qui encourage la concurrence libre et loyale et qui soit propice à l'activité transfrontalière des entreprises, tout en prévenant l'érosion des bases d'imposition nationales. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable, menée tant au sein de l'OCDE que dans l'UE au moyen du paquet fiscal, a occupé une place centrale dans la poursuite de cet objectif au cours de ces dernières années».

2.1.1.2. Au chapitre 1, l'on fait état de la concurrence fiscale dommageable: «Les efforts déployés pour limiter la concurrence fiscale dommageable au travers du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et des propositions concernant la taxation des revenus de l'épargne permettront aux États membres de renforcer leurs capacités de recouvrement et, dans le prolongement, d'atténuer la forte pression fiscale moyenne qui pèse sur le travail. Il importe donc que la Communauté réussisse à mettre en œuvre les divers éléments du paquet fiscal».

2.1.1.3. Le chapitre 2.1 examine les choix possibles de stratégies nationales en matière fiscale: «Le dialogue politique a encouragé une approche intégrée, par une prise de conscience plus aiguë des possibilités et des contraintes de la fiscalité. Les allègements fiscaux devraient être ciblés sur des domaines ayant des effets positifs sur l'offre et s'accompagner de réformes systémiques visant à renforcer le potentiel de croissance et l'emploi. L'accent a été mis sur la nécessité de réduire la pression fiscale sur le travail et les coûts non salariaux du travail, notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré».

Une autre référence se trouve au chapitre 2.4: «Le niveau des dépenses publiques peut aussi varier selon les préférences nationales, tant que les choix en la matière sont suffisamment compensés par des recettes, de manière à ce que les soldes budgétaires restent proches de l'équilibre ou excédentaires».

2.2. Étude sur la fiscalité des entreprises dans l'UE

2.2.1. L'étude de la Commission sur la fiscalité des entreprises a été publiée le 23 octobre 2001, sous forme d'une communication⁽²⁾ et d'un document de travail interne de la Commission (SEC(2001) 1681). Le CESE abordera le contenu de ces documents dans un avis distinct. L'étude est par ailleurs examinée plus en détail par le paragraphe 4.2 ci-après.

2.2.2. Selon la Commission⁽³⁾, les résultats de l'analyse quantitative effectuée pour 1999 montrent que «l'on observe une large variation dans la charge fiscale effective qui est imposée aux investisseurs résidant dans les différents États membres, ainsi que dans la façon dont chaque pays traite les investissements à destination ou en provenance d'autres pays [...] L'intervalle de variation des écarts dans les taux effectifs d'imposition des sociétés sur le plan interne est de l'ordre de 37 points de pourcentage dans le cas d'un investissement marginal (entre - 4,1 % et 33,2 %) et d'environ 30 points de pourcentage dans le cas d'un investissement plus rentable (entre 10,5 % et 39,7 %). [...] Quel que soit l'indicateur examiné, intérieur ou transfrontalier, on observe une constance remarquable dans la position relative des États membres, notamment dans le haut et dans le bas du classement».

2.2.3. «Ces larges écarts peuvent avoir une influence sur la compétitivité internationale des sociétés de l'UE localisées dans les différents États membres, et représenter des incitations poussant les sociétés à choisir les implantations fiscalement les plus favorables pour leurs investissements, qui peuvent ne pas être celles qui sont économiquement les plus efficaces si l'on exclut le facteur fiscal. Si tel est bien le cas, les écarts dans les niveaux effectifs d'imposition des entreprises peuvent induire une allocation inefficace des ressources et, de ce fait, des coûts de bien-être. L'étude n'a pas cherché à quantifier les pertes d'efficacité ou les coûts de bien-être susceptibles de résulter des écarts observés dans les taux effectifs d'imposition des entreprises au sein de l'Union européenne. L'importance et la dispersion des écarts de taux méritent toutefois une attention particulière, eu égard au fait que certaines externalités, de même que les différents buts légitimes de la politique fiscale, peuvent justifier une certaine déviation par rapport à l'objectif de neutralité de l'imposition».

2.2.4. Afin de remédier aux obstacles de nature fiscale dans l'UE, la Commission⁽⁴⁾ envisage diverses solutions ciblées. Toutefois, «[s]eule la mise en place d'un corps de règles unique en matière d'impôt sur les sociétés, autorisant la définition d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés pour toutes les activités dans l'UE des entreprises multinationales, permettrait réellement de supprimer l'essentiel des obstacles fiscaux aux activités économiques transfrontalières dans le marché unique. Les entreprises ayant des activités transfronta-

⁽²⁾ COM(2001) 582 final.

⁽³⁾ COM(2001) 582 final, p. 9.

⁽⁴⁾ COM(2001) 582 final, p. 20.

⁽¹⁾ JO C 36 du 6.2.2002.

lières et internationales au sein de l'UE devront à l'avenir avoir la possibilité de calculer le revenu de l'ensemble du groupe sur la base d'un corps unique de règles, et d'établir des comptes consolidés à des fins fiscales (en éliminant ainsi les incidences fiscales éventuelles sur les transactions purement internes au sein du groupe).»

2.2.5. «Il convient de souligner que cette approche n'attente pas à la souveraineté des États membres pour ce qui est de la fixation des taux de l'impôt sur les sociétés [...]».

2.2.6. «Dans ces conditions, la Commission est convaincue que la seule option logique est d'orienter sa politique en matière de fiscalité des sociétés vers la recherche d'une solution globale aux obstacles fiscaux transfrontaliers qui existent actuellement dans le marché intérieur. [...] La Commission est convaincue qu'il est indispensable de doter les entreprises d'une base consolidée d'imposition des sociétés pour leurs activités menées à l'échelle de l'UE; de mettre au point un mécanisme approprié de répartition acceptable par tous les participants; et que les États membres déterminent les taux nationaux de l'impôt sur les sociétés applicables.»⁽¹⁾ L'étude des services de la Commission examine diverses démarches et possibilités techniques.

2.3. Code de conduite

2.3.1. Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises/rapport du groupe Primarolo a été publié le 29 novembre 1999. Lors de sa réunion du 28 février 2000, le Conseil n'a pas pris position sur son contenu.

2.3.2. Le paragraphe 3 du rapport définit comme suit les mesures dommageables: «A. Sans préjudice des compétences respectives des États membres et de la Communauté, le présent code de conduite, qui couvre le domaine de la fiscalité des entreprises, vise les mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté. Les activités économiques précitées comprennent également toutes les activités exercées à l'intérieur d'un groupe de sociétés.

Les mesures fiscales visées par le code incluent à la fois les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que les pratiques administratives.

B. À l'intérieur du champ d'application précisé au point A, sont à considérer comme potentiellement dommageables et, partant, couvertes par le présent code les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné.

Un tel niveau d'imposition peut résulter du taux d'imposition nominal, de la base d'imposition ou de tout autre facteur pertinent.

Dans l'évaluation du caractère dommageable de ces mesures, il y a lieu de prendre en compte entre autres:

- 1) si les avantages sont accordés exclusivement à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents; ou
- 2) si les avantages sont totalement isolés de l'économie domestique, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale; ou
- 3) si les avantages sont accordés même en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur de l'État membre offrant ces avantages fiscaux; ou
- 4) si les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des principes généralement admis sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE; ou
- 5) si les mesures fiscales manquent de transparence, y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif».

2.3.3. Le paragraphe 4 du rapport vise l'élimination des futurs abus. «Les États membres s'engagent à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales dommageables au sens du présent code. En conséquence, les États membres respecteront les principes sous-jacents au code dans l'élaboration de leur politique future».

2.3.4. Le paragraphe 5 traite du problème particulier des îles et des territoires dépendants: «Pour autant que les mesures fiscales sont utilisées pour soutenir le développement économique de régions déterminées, il sera évalué si elles sont proportionnelles et ciblées par rapport à l'objectif visé. Dans le cadre de cette évaluation, une attention particulière sera accordée aux caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques et des îles de taille réduite, sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Les États membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires s'engagent, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, à assurer l'application de ces principes dans ces territoires».

2.3.5. Le rapport a classé les mesures dommageables en catégories, comme suit:

- (a) Les services financiers, le financement de groupe et le paiement de redevances;
- (b) L'assurance, la réassurance et les «assurances à capital garanti»;
- (c) Les services intragroupes;
- (d) Les sociétés-holding;

⁽¹⁾ COM(2001) 582 final, p. 21.

- (e) Les sociétés bénéficiant d'exemptions et les sociétés off-shore;
- (f) Divers.

Au total, près de 300 mesures ont été mises en évidence et classées comme étant soit acceptables, soit dommageables et inacceptables. L'on a pu convenir, d'une manière générale, qu'il existait 66 mesures dommageables devant être abolies d'ici à 2003, et un rapport a été présenté au Conseil Ecofin du 4 décembre sans que l'on parvienne à des conclusions claires. Le Conseil a demandé au groupe de travail de poursuivre ses travaux suivant le calendrier fixé pour le paquet fiscal.

2.4. Mesures de l'UE concernant les aides d'État

2.4.1. M. Mario Monti, le commissaire européen chargé de la concurrence, a récemment déclaré ⁽¹⁾ que «des progrès sont en cours, mais il est encore possible de réduire les aides. La Commission soutient donc énergiquement les États membres qui cherchent à réduire le montant global de leurs aides, conformément aux conclusions du Conseil européen de Stockholm qui s'est réuni au printemps 2001. Les États membres doivent continuer de tout mettre en œuvre pour repenser de manière approfondie leurs dépenses sous forme d'aides. Toute réduction des aides s'accompagne d'une réduction notable des distorsions de concurrence dans le marché intérieur et accroît les avantages de l'Union économique et monétaire. Quant à moi, je veillerai à ce qu'un contrôle strict des aides d'État demeure une priorité de la Commission».

2.4.2. «Si les aides destinées à ce secteur ont diminué par rapport à la période 1995-1997, tombant de 36 à 28 milliards d'EUR, ce recul n'est pas le fait de l'ensemble des États membres de l'UE, mais est toujours essentiellement imputable à deux pays, l'Italie et l'Allemagne, dans lesquels le montant des aides s'est fortement réduit. En Belgique, en Grèce, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le niveau des aides à l'industrie manufacturière a également baissé, mais cette baisse a été compensée par l'augmentation enregistrée dans les autres États membres».

2.4.3. «Il existe toujours d'importantes disparités entre les États membres. Le niveau des aides en pourcentage de la valeur ajoutée est le plus élevé en Grèce et le plus bas au Royaume-Uni et au Portugal. Il est en effet plus de sept fois supérieur en Grèce qu'au Royaume-Uni. Des États membres, tels que la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou le Portugal, ont conservé leur faible niveau d'aide, tandis que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne réduisent rapidement leur niveau».

2.4.4. En juillet 2001, la Commission a annoncé qu'elle prenait de nouvelles mesures dont les axes sont les suivants:

- (a) Accroissement de la transparence, au moyen du registre et du tableau de bord des aides d'État;

- (b) Modernisation des règles régissant le contrôle des aides d'État;
- (c) Mise en œuvre d'un contrôle effectif des aides d'État dans les pays candidats;
- (d) Récupération plus rapide des aides illégales. L'on accordera une importance particulière à la nécessité de faire en sorte que les aides que la Commission aura déclarées incompatibles avec les règles communautaires applicables aux aides d'État soient récupérées plus rapidement.

2.4.5. Le 11 juillet 2001, M. Monti, membre de la Commission, a déclenché, dans le domaine des aides d'État, une enquête de grande envergure concernant les régimes fiscaux des entreprises. Cela concerne 11 régimes fiscaux applicables aux entreprises, dans 8 États membres, ainsi que des avantages fiscaux qui existent dans 4 États membres qui ne se justifient plus, suite aux changements économiques intervenus dans le marché unique de l'UE (cf. communiqué de presse IP/01/982).

2.5. L'OCDE

2.5.1. Dans le contexte mondial, l'OCDE travaille au problème de la concurrence fiscale dommageable, et en particulier au problème de l'existence de ce que l'on appelle les «paradis fiscaux», et a arrêté une liste de 35 paradis fiscaux. À l'heure actuelle, 28 territoires ont pris des engagements et vont être rayés de la liste noire de l'OCDE. Les États-Unis ont fait part de leurs préoccupations quant aux difficultés éthiques que soulève l'idée d'imposer les conceptions de l'OCDE à des États souverains. Toutefois, depuis les événements du 11 septembre 2001, la lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent bénéficie, au plan politique, d'un soutien accru, et le phénomène que l'on appelle les paradis fiscaux fait l'objet d'un regain d'attention.

2.5.2. Le délai imparti aux paradis fiscaux pour accepter de coopérer avec l'OCDE est le 28 février 2002. Il est probable que les États qui n'apporteront pas leur coopération feront l'objet de sanctions.

3. Caractéristiques de la fiscalité nationale

3.1. Les caractéristiques de la fiscalité nationale trouvent leur fondement dans des choix historiques et culturels effectués par le gouvernement et les citoyens.

3.2. Cela est fonction du rôle qui est imparti au gouvernement dans différents pays. Les pays effectuent leurs choix de politiques et d'actions en matière économique et sociale en ayant connaissance du fait que ces politiques exerceront un effet particulier sur les régimes fiscaux qu'il leur faut établir.

3.3. Par exemple, il est possible que les désavantages fiscaux qui se manifestent dans les pays à fiscalité élevée soient compensés par des infrastructures publiques de qualité supérieure, ou bien par une base de compétences professionnelles de meilleure qualité. Les pays d'accueil et les entreprises qui y sont établies sont pleinement conscients du compromis réalisé entre les niveaux de fiscalité et les dépenses publiques qui en résultent.

⁽¹⁾ Communiqué de presse de la Commission: «Aides d'État: une avancée dans la bonne direction», 19.7.2001 (IP/01/1033).

3.4. Selon les conclusions de l'étude sur la fiscalité des entreprises, c'est aux pouvoirs publics des États membres qu'il appartient de déterminer les taux d'imposition des entreprises.

4. Compétitivité des entreprises et fiscalité

4.1. Les questions évoquées ci-après, qui ont une incidence sur la compétitivité des entreprises, sont examinées dans l'avis du CES parallèle à celui-ci, et qui concerne la politique fiscale dans l'Union européenne ⁽¹⁾.

4.1.1. Les coûts de l'emploi, ou les coûts de main-d'œuvre non salariaux, sont tellement élevés dans certains États membres qu'ils peuvent décourager l'investissement intérieur.

4.1.2. Le coût des matières premières peut représenter une part significative du total des coûts. Pour les secteurs industriels à forte consommation d'énergie, le taux effectif d'imposition de l'énergie peut constituer un facteur important.

4.1.3. Un régime commun de TVA est en vigueur dans l'UE, mais les taux applicables varient à l'intérieur d'une fourchette donnée, et ce régime est assorti de dérogations dans certains États membres. Le régime de TVA de l'un ou l'autre État membre peut exercer un effet d'attraction ou au contraire de dissuasion pour les nouvelles entreprises, comme on peut le constater, par exemple, dans le débat actuellement en cours à propos de la TVA et du commerce électronique, domaine dans lequel l'on peut craindre que les entreprises de pays tiers ayant l'obligation de s'établir à l'intérieur de l'UE ne choisissent un pays où le taux de TVA applicable est peu élevé.

4.1.4. Les impôts et cotisations prélevés sur le travail varient d'un État membre à l'autre et peuvent avoir des incidences sur la capacité de l'entreprise à employer les salariés dont elle a besoin.

4.1.5. La difficulté qu'il y a à transférer les pensions d'un État membre à l'autre constitue une entrave à la mobilité de la main-d'œuvre, notamment pour les cadres dirigeants et les professions libérales.

4.2. Les problèmes ci-dessous figurent parmi ceux qui sont abordés dans l'étude sur la fiscalité des entreprises, étude que la Commission a présentée en octobre 2001.

4.2.1. Par prix de transfert, l'on entend le prix que se font payer les unes aux autres des unités distinctes d'une même entité économique à raison de transactions entre elles, portant sur des biens et des services, par exemple à l'intérieur d'une entreprise multinationale. À l'intérieur de l'UE, la «convention d'arbitrage» constitue un moyen de résoudre les litiges relatifs à des prix de transfert.

4.2.2. Les paiements d'intérêts et de redevances qui sont effectués entre entreprises sont soumis à des retenues fiscales à la source pratiquées par les administrations fiscales des États membres, ce qui peut entraîner une double imposition. Lorsque cela se produit, les entreprises doivent accomplir des démarches administratives qui demandent beaucoup de temps, et il se peut que ces entreprises doivent assumer des coûts financiers entre le moment où ces impôts sont acquittés et celui où les sommes sont remboursées.

4.2.3. La compensation transfrontalière des pertes est la faculté dont dispose une entreprise de compenser fiscalement des pertes subies dans un autre pays: si une entreprise subit des pertes dans un marché, elle peut opérer une déduction de ces pertes des bénéfices réalisés dans un autre marché. Il n'existe pas de mécanisme de ce type dans le marché intérieur. Cela représente un coût important pour les entreprises et peut dissuader une entreprise d'investir dans des marchés qui sont nouveaux et dont nul n'a l'expérience.

4.2.4. L'intégration transfrontalière d'entreprises peut se révéler coûteuse, même dans le marché intérieur, ce qui est de nature à empêcher les entreprises de se restructurer de façon optimale. Parmi les problèmes rencontrés, figurent les impôts frappant les transferts, qui sont dus en cas de transfert d'impôts vers une succursale, l'abandon des pertes antérieures à la conversion qui ne peuvent être transférées vers une succursale, et enfin l'obligation de libération des réserves qui jusque-là réduisaient les bénéfices imposables. La directive de 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents a quelque peu amélioré la situation, mais les obstacles existants mettent les entreprises de l'UE en situation de désavantage par rapport aux entreprises de pays tiers qui investissent «en rase campagne» dans l'Union européenne.

4.2.5. La fiscalité des entreprises connaît aussi de grandes différences d'un État membre à l'autre, aussi bien du point de vue de la base d'imposition que du point de vue du taux d'imposition des sociétés. Ce sont les gouvernements qui décident de la manière dont ils entendent imposer les entreprises qui sont de leur ressort, et il se peut qu'ils utilisent, par exemple, cette fiscalité comme instrument d'encouragement à la création de nouvelles entreprises, ou bien encore pour attirer des investissements étrangers. Dans certains cas, les entreprises sont en mesure de déduire des investissements de leur facture fiscale, par le moyen de déductions pour amortissement.

4.2.6. Outre les difficultés évoquées plus haut, que rencontrent les entreprises opérant dans plusieurs pays, les entreprises opérant dans d'autres États membres sans y être établies sont souvent confrontées à des problèmes administratifs résultant de dispositions fiscales et sociales auxquelles ne sont pas assujetties les entreprises nationales. Ces problèmes constituent des distorsions de concurrence.

4.3. Il convient qu'à l'intérieur de l'UE, les entreprises puissent fonctionner efficacement par-dessus les frontières, bénéficiant ainsi de la création du marché intérieur. La différence d'efficacité de fonctionnement entre une entreprise dont les activités recouvrent plusieurs pays et une entreprise ayant ses activités dans un seul pays donne la mesure des obstacles qui conditionnent la compétitivité d'une entreprise opérant dans l'espace du marché unique.

⁽¹⁾ COM(2001) 260.

4.4. L'élimination des distorsions fiscales entre États membres peut s'effectuer de manière formelle ou informelle. L'étude sur la fiscalité des entreprises ouvre la perspective d'un haut degré de convergence formelle entre les régimes fiscaux appliqués aux sociétés. Toutefois, les taux d'imposition ne convergeront que de manière informelle, grâce à des réactions appropriées des États membres.

5. Conclusions et nouvelles actions à entreprendre

5.1. Les taux d'imposition des entreprises resteront du domaine de l'autonomie des États membres. En conséquence, puisque des différences vont exister d'un système à l'autre, ces systèmes vont naturellement rester dans un état de concurrence latente. Cette situation est appelée à persister, mais selon l'étude de la Commission, il y a lieu de supprimer de nombreuses incohérences. Globalement, les conclusions du Conseil européen de Lisbonne ont invité tous les États membres à réaliser des progrès en ce qui concerne la compétitivité de leurs systèmes fiscaux.

5.2. Dans l'intervalle, il y a lieu de prendre des dispositions par rapport aux mesures dommageables qui ont des conséquences en termes de lieu d'implantation des entreprises. Le CES invite le Conseil à s'engager à assurer un suivi des problèmes abordés dans le rapport Primarolo, étant donné que les questions qu'il évoque sont primordiales du point de vue de la concurrence fiscale, toutefois sans perdre de vue l'accord de Vérone du 1^{er} décembre 1997⁽¹⁾ sur un ensemble de mesures fiscales (le «paquet fiscal») et le fait qu'un calendrier parallèle ait été convenu⁽²⁾ pour la poursuite des travaux menant à la réalisation des parties essentielles du paquet. L'élaboration de ce document a constitué un grand pas en avant. En nous montrant incapables de passer à l'action, nous reculerions de deux pas.

5.3. Le CES trouve des encouragements dans l'activité récente de la Commission en matière d'aides d'État. Dans la communication sur les priorités fiscales, la Commission indique que pour ce qui concerne la fiscalité en général, elle a l'intention de déférer devant la Cour de justice les États membres qui manquent à leurs obligations. Le CES invite instamment la Commission à utiliser cette méthode pour éliminer les aides d'État qui sont illégales.

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil Ecofin, JO C 2 du 6.1.1998.

⁽²⁾ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira. Communiqué de presse (19/6/2000) n° 200/1/00.

5.4. Le CES encourage la Commission et les États membres à faire en sorte que l'étude de l'OCDE connaisse une conclusion juste et honorable, après l'expiration du délai du 28 février 2002.

5.5. Pour ce qui concerne les entreprises, la première priorité doit être de mener à son terme le programme décrit dans la communication sur les priorités fiscales. La TVA, les retraites personnelles et les prix de transfert ne sont que quelques-unes des questions à traiter.

5.6. L'issue de l'étude relative à la fiscalité des entreprises, étude qui a été publiée en octobre 2001, va être de la plus haute importance pour la compétitivité des entreprises opérant à l'intérieur de l'UE, même s'il convient de noter que les taux de l'impôt sur les sociétés continueront à ressortir aux compétences des États membres. La stratégie à deux niveaux de la Commission comporte une action immédiate sous la forme de mesures ciblées et le lancement d'un large débat sur les mesures globales à caractère plus ambitieux qui sont envisageables, l'objectif recherché étant de permettre aux entreprises de l'UE d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'UE.

5.7. De nombreuses questions se posent, mais il faut donner la priorité à la dimension fiscale du statut de la société européenne. Il ne sera possible de réaliser pleinement les bénéfices de la création d'une société européenne (SE) que si les entreprises existantes ont la faculté de constituer une entité de cette nature sans s'exposer à des coûts fiscaux supplémentaires liés à cette constitution, et s'il leur est permis d'éviter certains des obstacles fiscaux qui entravent actuellement l'exercice d'une activité dans plus d'un État membre. Dans l'état actuel des choses, rien n'est prévu pour remplir l'une ou l'autre de ces deux conditions, et le succès de la société européenne pourrait s'en trouver compromis. Dans le même temps, il ne faudrait pas que la mise en œuvre du statut de la société européenne débouche sur de nouvelles distorsions fiscales vis-à-vis des sociétés enregistrées dans les États membres.

5.8. Bien que les dispositions fiscales et la concurrence fiscale constituent des éléments importants par rapport à la compétitivité des entreprises, les questions déterminantes ne sont normalement pas les questions fiscales, sauf si les dispositions fiscales sont déraisonnables et dommageables. Les dispositions fiscales sont de nature politique et traduisent des choix publics. De nombreuses forces de marché qui influent sur la compétitivité des entreprises sont, dans la pratique, incontrôlables. Les entreprises attendent des responsables politiques qu'ils maîtrisent les dispositions fiscales de manière raisonnable et logique et assurent une stabilité à long terme.

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHs

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine»

(COM(2001) 672 final)

(2002/C 149/17)

Le 21 janvier 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, des affaires sociales et de la citoyenneté» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2002 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 97 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse de la communication

1.1. La communication traite de la prévention de l'immigration clandestine et de la lutte contre ce phénomène dans ses différents volets, en vue de proposer des actions dans des domaines tels que la politique des visas, l'échange d'informations, la gestion des frontières, la coopération policière, le droit pénal et la politique de retour.

1.2. Elle contient un chapitre sur les orientations, les objectifs et les exigences, dans lequel sont définis les aspects essentiels qui servent de cadre à la politique à suivre en la matière, et un autre chapitre sur le plan d'action, présentant les actions à mettre en œuvre.

1.3. Dans le chapitre sur les orientations, les objectifs et les exigences, il est dit que l'immigration clandestine présente des facettes multiples et qu'elle est un phénomène complexe, nécessitant une connaissance approfondie de ses causes, de ses formes, de ses modèles et de ses filières pour pouvoir trouver les solutions appropriées.

1.3.1. La lutte contre l'immigration clandestine doit se faire sans préjudice de la possibilité d'entrée dans les États membres des personnes qui demandent une protection internationale. Pour maintenir cet équilibre, les États membres doivent étudier les possibilités d'offrir une protection rapidement, de manière à ce que les réfugiés ne soient pas obligés de recourir à l'immigration clandestine. Il faut développer le traitement des demandes de protection dans les régions d'origine et faciliter l'arrivée de réfugiés sur le territoire des États membres par un mécanisme de réinstallation.

1.3.2. La lutte contre l'immigration clandestine nécessite des mesures de prévention qui incluent l'étude des causes de ce phénomène, la promotion de nouveaux partenariats avec les pays d'origine, des campagnes d'information, etc. Concernant les pays d'origine, il faut appliquer des mesures de

promotion de la paix, de la stabilité politique, des droits de l'Homme et de développement économique durable.

1.3.3. La criminalité liée aux flux irréguliers d'immigration, tant de trafic que de traite des êtres humains doit être réprimée et sanctionnée comme il convient, ce qui requiert une harmonisation du droit pénal des États membres. Il faut développer des normes communes pour traiter le problème du travail illégal, de la responsabilité des transporteurs et pour les réglementations sur l'entrée et le séjour clandestins.

1.4. Le chapitre sur le plan d'action, aborde des mesures à mettre en œuvre concernant les visas, l'échange et l'analyse de l'information, le franchissement des frontières, la coordination opérationnelle et policière, la pénalisation des activités illégales et le retour.

1.4.1. L'importance de la politique en matière de visas en ce qui a trait à l'immigration clandestine réside dans le fait que ce phénomène se produit en partie lors du franchissement des postes frontières appropriés mais sans les documents requis ou avec de faux documents. Le visa Schengen actuel est un document de qualité efficace contre les tentatives de falsification mais il faut progresser pour ce qui est des modes d'identification de son titulaire et de la collaboration des consulats de l'UE. Il faut envisager l'établissement de postes conjoints pour la délivrance des visas, qui permettraient, à moindre coût, d'améliorer les services et les équipements techniques. Il est également nécessaire de développer un système informatique européen d'information sur les visas, pour pouvoir procéder à une autre identification via la base de données correspondante, en plus de l'identification du document lui-même.

1.4.2. L'échange et l'analyse des informations sont très importants pour connaître et traiter de manière appropriée le phénomène de l'immigration clandestine. Il faut faire progresser l'analyse de ses causes, de ses modes d'entrée, etc. Pour ce faire, il est nécessaire de moderniser les systèmes d'échange d'information et de donner une traduction concrète à la proposition relative à la création de l'Observatoire européen des migrations. Il est également proposé de créer un système d'alerte, ou mécanisme permanent de communication, qui permettrait à chaque État membre d'apporter immédiatement toute information sur les flux illégaux d'immigration.

1.4.3. À titre de mesures à développer dans les pays d'origine et de transit de l'immigration clandestine, il est envisagé de créer un réseau de fonctionnaires de liaison dans le domaine de l'immigration et du transport aérien qui assureraient la coordination de leur action à partir des pays d'origine. Il est en outre nécessaire de mettre en œuvre toute une série d'actions incluant l'aide financière aux pays tiers, pour le soutien à leur infrastructure en matière d'asile, des campagnes d'information, la formation de leurs fonctionnaires, des réunions avec des experts, l'amélioration de leurs équipements aux frontières, etc. Les campagnes d'information et de sensibilisation viseront une prise de conscience des risques liés à l'immigration clandestine ainsi que d'autres aspects.

1.4.4. L'amélioration des contrôles aux frontières extérieures de l'UE requiert des mesures telles que la création d'un corps de gardes-frontières européen, l'élaboration d'un programme d'étude destiné aux fonctionnaires chargés des frontières et la mise en place d'équipements communs. La création d'une école européenne de gardes-frontières est proposée à un stade ultérieur.

1.4.5. Les propositions déjà mentionnées pourraient converger vers la création d'une agence unique de soutien technique à la coopération, qui couvrirait l'Observatoire européen des migrations, le système d'alerte, le collège européen de gardes-frontières et le mécanisme de gestion des systèmes (SIS, Eurodac, Système européen d'identification des visas).

1.4.6. Europol doit voir ses compétences étendues aux fins de la détection des réseaux criminels et de leur démantèlement, et être doté de nouveaux pouvoirs opérationnels, surtout en ce qui concerne la traite et le trafic illicite d'êtres humains.

1.4.7. Il faut adapter dans chaque État membre la législation relative aux étrangers ainsi que le droit pénal afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre ceux qui se livrent au trafic et à la traite des êtres humains. Le trafic est lié au soutien apporté au franchissement clandestin des frontières tandis que la traite s'entend comme l'exploitation de la personne. Les mesures contre le trafic sont déjà indiquées dans une directive récente et il existe également une décision-cadre pour la lutte contre la traite mais de nouvelles dispositions législatives sont nécessaires en ce qui concerne la situation des victimes de la traite. La Commission présentera une proposition sur le permis de séjour à destination de ces dernières lorsqu'elles collaborent aux enquêtes et dans le cadre de la procédure pénale ouverte contre les exploiters.

1.4.8. L'emploi illégal des immigrés en situation irrégulière favorise les flux irréguliers d'immigration et doit être combattu avec les sanctions appropriées, y compris en faisant payer les frais de rapatriement et autres aux employeurs. Les États membres devront faire en sorte que le recours à cette main-d'œuvre ne soit pas lucratif.

1.4.9. Les transporteurs ont également des responsabilités concrètes. Ils sont tenus de prendre toutes les mesures pour s'assurer qu'un étranger est en possession des documents de voyage valables. Il existe à ce propos une directive approuvée par le Conseil, mais de nouveaux règlements ainsi qu'une harmonisation s'imposent.

1.4.10. La politique de rapatriement est le complément des mesures précédemment évoquées. Il faut donner la priorité au retour volontaire. Pour ce qui est du transit et de la réadmission, il faut accroître la collaboration et les actions communes des États membres; promouvoir les accords de réadmission, toujours en tenant compte de la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine. La Commission préparera un livre vert sur la politique communautaire de retour.

2. Observations générales

2.1. Le Comité souhaite formuler en premier lieu une observation d'ordre terminologique. Le terme «illégal» doit être utilisé spécialement quand il fait référence aux activités de trafic, de traite ou d'exploitation de personnes ou à ceux qui sont impliqués dans celles-ci. Par contre, l'expression «immigration illégale» s'agissant des personnes qui émigrent doit être précisée. Même s'il n'est pas légal d'entrer dans un État sans les documents et les autorisations requis, les personnes qui le font ne sont pas des délinquants. Le fait de confondre immigration irrégulière et délinquance comme c'est le cas dans de nombreux médias ne correspond pas à la réalité et favorise l'émergence dans la population des attitudes craintives et xénophobes. L'immigrant clandestin n'est pas un délinquant, même s'il est en situation irrégulière.

2.2. À titre de première considération générale sur la communication à l'examen, le Comité marque son ferme soutien à la lutte contre l'immigration clandestine, en particulier en ce qui a trait au trafic et à la traite des êtres humains. Ces activités criminelles ont développé une nouvelle forme d'esclavage, un commerce illégal à grande échelle, basé sur la souffrance de millions de personnes. C'est l'une des grands fléaux de notre époque, contre lequel tous les instruments à disposition des États membres doivent converger.

2.3. Le Comité juge positive l'affirmation présente dans la communication selon laquelle il est nécessaire de respecter le droit à la protection internationale des personnes qui la demandent, et par conséquent de lutter contre l'immigration clandestine sans préjudice de la défense du droit d'asile. Le Comité estime cependant que ce principe n'est pas suffisamment garanti par les termes de cette communication, surtout en ce qui concerne la responsabilité des transporteurs, aspect auquel il sera fait référence dans le paragraphe relatif aux observations particulières.

2.4. Le Comité approuve la proposition de la Commission de créer de nouveaux instruments juridiques de nature à permettre le renforcement des sanctions contre les trafiquants et ceux qui se livrent à la traite des êtres humains et d'harmoniser le droit pénal et la législation relative aux étrangers des États membres afin qu'ils puissent agir avec la même fermeté en la matière.

2.5. Conformément à l'avis du Comité⁽¹⁾ sur la nouvelle politique européenne d'immigration, il faut que les institutions communautaires et les États membres développent de nouveaux instruments législatifs et améliorent leur action politique et administrative pour empêcher l'emploi illégal d'immigrants en situation irrégulière. Ce besoin découle de la réflexion contenue dans la communication relative à l'«effet d'appel» du travail illégal.

2.6. Cette communication accorde une place insuffisante à l'analyse sur les causes de l'immigration irrégulière que la Commission avait elle-même réalisée dans sa communication sur la politique communautaire d'immigration de novembre 2000⁽²⁾. Il avait été avancé dans celle-ci que l'une des raisons de l'augmentation de l'immigration irrégulière était le manque de canaux légaux pour l'immigration pour recherche d'emploi, alors même que l'économie européenne avait besoin de main-d'œuvre dans certains secteurs, et que malgré cela, les politiques actuelles en matière d'immigration rendaient très difficile l'entrée par les filières légales. C'est l'une des causes qui ont favorisé la canalisation des flux migratoires par des filières clandestines et il faut par conséquent prendre désormais des mesures pour régler la situation des personnes concernées.

2.7. Étant donné que les politiques d'immigration restrictives actuellement pratiquées sont dans une large mesure responsables de la situation de «sans papiers» dans laquelle se trouvent de nombreuses personnes, il conviendrait que la Commission et les États membres envisagent la régularisation de celles-ci afin qu'elles puissent obtenir légalement un contrat de travail.

2.8. Le Comité estime qu'une politique commune en matière d'immigration clandestine en tant que complément de la politique commune d'immigration s'impose. Le Conseil doit accélérer ses travaux pour l'approbation des directives sur le regroupement familial, le statut de résident de longue durée et les conditions d'entrée et de séjour des nouveaux immigrés. Cela permettrait d'atténuer considérablement le problème de l'immigration irrégulière.

3. Observations particulières

3.1. Dans l'analyse des causes et la définition des objectifs pour une politique commune de l'immigration clandestine, il conviendrait de mentionner avec la même insistance deux aspects importants:

- la lutte contre le trafic, la traite et l'emploi illégal d'êtres humains;
- l'ouverture de voies légales pour la canalisation des flux migratoires.

Il s'agit de deux aspects qui doivent toujours être considérés de manière complémentaire, même si le second n'est pas développé dans la communication à l'examen car il est traité dans d'autres propositions de la Commission européenne. Le problème de l'immigration clandestine ne se réduit pas à une question policière et judiciaire.

3.2. *Emploi illégal*

3.2.1. La lutte contre l'emploi illégal doit faire l'objet d'un traitement plus développé. L'emploi illégal d'immigrés en situation irrégulière, lorsqu'il porte atteinte aux conditions de travail légales en vigueur doit être défini comme une forme d'exploitation. Dans la communication de la Commission à l'examen, le terme exploitation n'est utilisé qu'en rapport avec la traite tandis qu'il devrait l'être également, selon le Comité, en référence à l'emploi illégal dans certains cas.

3.2.2. Étant donné qu'il n'existe pas encore de voies appropriées pour l'immigration légale, certains employeurs, dans le cadre de leur activité professionnelle, offrent un emploi à des immigrés en situation irrégulière, en l'absence d'immigrés en situation régulière.

3.2.3. Une minorité d'employeurs, profitant de la situation irrégulière de ces personnes, devient des exploiters qui soumettent les immigrés en situation irrégulière à des conditions de travail et des niveaux de salaire qui portent atteinte aux normes de travail et/ou aux conventions collectives. Un petit nombre d'employeurs est également complice des réseaux de trafic d'êtres humains.

3.2.4. Aussi, la condamnation de l'exploitation des travailleurs ne doit pas se limiter aux sanctions économiques mais être également développée dans le droit pénal des États membres.

3.2.5. La proposition de confiscation de tous les gains financiers tirés d'activités criminelles liées à l'immigration clandestine mérite le soutien du Comité.

3.2.6. Il est nécessaire d'associer les partenaires sociaux à la lutte contre l'exploitation des immigrés en séjour irrégulier via le travail au noir. Les syndicats de travailleurs et les associations d'employeurs doivent collaborer avec les autorités publiques pour éliminer ce phénomène. Le Comité approuve la proposition de la Commission relative à l'élimination de tous les avantages concurrentiels obtenus par les employeurs à travers l'emploi illégal. La directive annoncée par la Commission peut être un instrument législatif de nature à contribuer à l'éradication de ce problème.

(1) JO C 260 du 17.9.2001 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

(2) Communication de la Commission COM(2001) 757 final.

3.3. *Compensation de la collaboration des victimes avec la justice*

3.3.1. Une attention favorable doit également être accordée aux victimes d'exploitation dans le cadre du travail au noir. Les travailleurs immigrés concernés par le travail clandestin doivent être considérés, lorsqu'ils sont soumis à des situations extrêmes, comme des victimes d'exploitation. Par conséquent, il faut mentionner que leur coopération avec la justice, dans les enquêtes sur le travail illégal dans des conditions d'exploitation, leur permettra d'obtenir un permis de séjour en règle, à l'instar de ce qui est prévu pour les victimes de la traite des êtres humains (paragraphe 4.7.2).

3.3.2. Le Comité félicite la Commission pour la rapidité de l'élaboration d'une proposition de directive sur les permis de séjour pour les victimes qui se montrent disposées à coopérer à l'enquête et à la procédure pénale conduite à l'encontre de leurs exploitateurs.

3.4. *Les sanctions à l'encontre des transporteurs*

3.4.1. Le Comité rappelle dans le présent avis qu'il est défavorable aux sanctions à l'encontre des transporteurs de passagers. Nous avons déjà signalé dans un autre document ⁽¹⁾ que les entreprises de transport de passagers et leur personnel ne doivent pas avoir la responsabilité de l'identification des documents de voyage des passagers, car cela peut empêcher l'exercice du droit d'asile protégé par les conventions internationales, s'agissant de demandeurs d'asile qui veulent accéder au territoire d'un État membre. La responsabilité de l'identification des documents de voyage doit incomber à des fonctionnaires spécialisés et peut être assumée par le réseau de fonctionnaires de liaison qu'il est proposé dans la communication de créer dans les pays d'origine, mais pas par le personnel des compagnies de transport.

3.4.2. Pour préciser le point précédent, nous signalons que par «transporteur» il faut entendre ici l'entreprise de transport de passagers assurant en toute légalité le transport d'une personne ayant payé le billet correspondant. Ce n'est donc pas le cas d'un transporteur de marchandises qui, volontairement, transporte illégalement des personnes, ce qui doit être considéré comme un trafic illégal.

3.5. *Régularisation de la situation des personnes en situation irrégulière*

3.5.1. Le traitement à accorder aux personnes immigrées qui se trouvent dans l'UE en situation irrégulière est un des principaux points sur lesquels le Comité n'est pas d'accord avec le contenu de la communication. En effet, il n'est question dans celle-ci que de la politique de retour, qui tout en étant nécessaire, ne saurait être la seule réponse à apporter aux situations irrégulières.

3.5.2. La Commission doit proposer aux États membres, dans le cadre de la coordination des politiques, d'étudier l'opportunité de l'élaboration de mesures de régularisation, en veillant à éviter le risque de faire de l'immigration clandestine un moyen détourné d'immigration légale. Pour régulariser la situation des personnes concernées il faut prendre en considération leur degré d'enracinement social et professionnel.

3.6. *Coopération politique en matière de visas et de contrôle des frontières*

3.6.1. La coopération avec les pays d'origine est un instrument essentiel pour canaliser les flux migratoires de manière légale et pour prévenir l'immigration clandestine.

3.6.2. Les États membres devraient collaborer et remplir les obligations convenues en matière de délivrance de visas et de contrôle des frontières extérieures. Il convient de prendre en considération le fait que les frontières extérieures de l'UE vont subir au cours des années à venir une forte pression migratoire.

3.6.3. Une coopération et un échange d'informations entre les fonctionnaires de liaisons sont nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre cette politique commune.

3.6.4. Le Comité tient à marquer son soutien à la proposition de la Commission en vue de la constitution d'un corps de gardes-frontières européen, avec des programmes d'études et de formation communs et une norme commune. À moyen terme, il faut faire avancer la création d'une école de gardes-frontières. Les contrôles des frontières doivent être effectués par des fonctionnaires spécialisés dans le traitement des personnes et ayant des connaissances techniques étendues.

3.6.5. Il est très important d'aider financièrement les pays tiers dans la lutte contre le trafic d'êtres humains et dans la gestion légale des flux migratoires, et il est par conséquent nécessaire de réaliser des campagnes d'information pour prévenir l'immigration irrégulière. Les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile peuvent collaborer à ces campagnes.

3.6.6. Il faut préciser qu'il y a lieu d'aider financièrement en priorité les pays candidats, qui vont faire l'objet de périodes transitoires avant la libre circulation de leurs travailleurs. De plus, l'on va exiger de ces pays de nouveaux efforts pour le contrôle des frontières et de leurs propres flux d'immigration.

3.7. *Lutte contre le crime organisé*

3.7.1. Le rôle d'Europol doit être renforcé en matière de détection et de démantèlement des filières criminelles qui se livrent au trafic d'immigrés en situation irrégulière. Europol doit être doté de pouvoirs opérationnels accrues à travers la mise en œuvre appropriée de l'article 30 du traité UE. Il faut déployer tous les efforts possibles dans la poursuite des réseaux financiers liés à la traite et au trafic illicite d'êtres humains.

⁽¹⁾ Avis sur la communication de la Commission sur l'asile — JO C 260 du 17.9.2002 (rapporteur: M. Mengozzi).

3.7.2. Eurojust et le réseau judiciaire européen, doivent être renforcés pour la lutte contre le crime organisé, le blanchiment de l'argent sale et les filières de trafic des êtres humains. La convention sur l'entraide judiciaire mérite le soutien du Comité.

3.7.3. Le Comité soutient le Conseil et la Commission dans la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. De nouvelles dispositions d'ordre pénal s'imposent si l'on veut réprimer plus durement ces activités criminelles et les intégrer à l'espace commun policier et judiciaire que l'UE est en train de créer pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé.

3.8. *Observatoire européen de l'immigration*

3.8.1. Le plan d'action que la Commission propose contient, de l'avis du Comité, des éléments positifs, en particulier la création d'un Observatoire européen de l'immigration, dans l'objectif de superviser et de réaliser des analyses comparatives des flux migratoires légaux et irréguliers, et la mise en place d'un système d'alerte précoce concernant l'immigration clandestine.

3.9. *Politique de retour*

3.9.1. En ce qui concerne la politique de réadmission et de retour, le Comité tient à souligner qu'il convient d'accorder la priorité au retour volontaire et de tenir le plus grand compte

des valeurs humanitaires. Les États membres de l'UE ne doivent pas conclure des accords de réadmission avec des pays tiers en situation de grande instabilité politique et dans lesquels les droits de l'Homme ne sont pas respectés. Le Comité examinera attentivement le livre vert sur la politique communautaire de retour.

4. **Considérations finales**

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de faire participer la société civile aux efforts en vue de la prévention de l'immigration clandestine et de la lutte contre ce phénomène. Le Comité économique et social européen peut également contribuer à l'élaboration du plan d'action proposé.

4.2. Dans le cadre de la politique commune de prévention de l'immigration clandestine, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des facteurs qui l'engendrent, et d'éviter de tomber dans des politiques policières et judiciaires qui sont certes nécessaires mais qui ne pourront à elles seules réduire ce phénomène.

4.3. Le Comité demande au Conseil une plus grande rapidité et responsabilité dans les travaux relatifs à l'immigration et à l'asile. Le retard actuel dans l'élaboration des directives et des règlements proposés par la Commission rend difficile la gestion des flux migratoires à travers des canaux légaux.

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH

Avis du Comité économique et social sur le «Livres blanc de la Commission européenne: Un nouvel élan pour la jeunesse européenne»

(COM(2001) 681 final)

(2002/C 149/18)

Le 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le livre blanc de la Commission européenne — Un nouvel élan pour la jeunesse européenne».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2002 (rapporteuse: Mme Hasset, corapporteurs: MM. Rodríguez García Caro et Soares).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 25 avril), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 72 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Livre blanc — «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne»

1.1. Le Comité accueille favorablement le Livre blanc de la Commission européenne intitulé «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne», présenté le 21 novembre 2001. Le Comité est pleinement favorable à cette initiative politique, susceptible de créer une nouvelle dynamique permettant de répondre aux défis auxquels les jeunes ont à faire face en Europe et il appelle la Commission à concevoir rapidement des actions spécifiques et à débloquer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

1.2. En novembre 2000, le Comité a adopté un avis d'initiative très complet, anticipant ainsi sur la publication annoncée du «Livre blanc: Politique de la jeunesse» de la Commission européenne. Conformément à cet avis, le Comité a joué un rôle proactif en facilitant le processus de consultation. En collaboration avec la Commission européenne et le Forum européen de la jeunesse, le Comité a organisé une audition consacrée à la politique de la jeunesse et qui a réuni plus de 200 participants représentant des organisations de la jeunesse, des syndicats, des employeurs et d'autres organisations œuvrant dans le domaine de la jeunesse dans l'Union européenne ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion. L'audition a donné lieu à toute une série d'interventions et de contributions écrites⁽¹⁾ qui ont été publiées et sur lesquelles le Comité s'est basé pour s'impliquer régulièrement dans la consultation⁽²⁾.

1.3. Le Comité a défini l'emploi des jeunes et l'intégration sociale, l'éducation et la mobilité, la participation et la société civile comme des éléments essentiels de la politique de la

jeunesse⁽³⁾. Ce n'est donc pas sans inquiétude qu'il note la portée limitée des priorités fixées dans le Livre blanc et il invite instamment la Commission européenne à centrer toutes les actions entreprises à l'avenir dans le cadre de la politique de la jeunesse autour de l'amélioration de la situation sociale des jeunes. Le Comité regrette en outre que le Livre blanc se contente d'admettre tacitement la participation des pays candidats à l'adhésion.

2. Observations générales sur le Livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne»

2.1. Le Livre blanc énumère les pistes suggérées par la Commission aux États et aux régions d'Europe pour mettre en œuvre des actions en faveur de la jeunesse. On trouve dans des annexes importantes la synthèse des résultats du processus de consultation et une vue d'ensemble des politiques et programmes communautaires actuels qui intéressent ou concernent les jeunes. Pour y répondre, le Livre blanc suggère un nouveau cadre de coopération européenne comportant deux grands volets:

- l'application de la méthode ouverte de coordination dans le domaine plus spécifique de la jeunesse;
- une meilleure prise en compte de la dimension jeunesse dans l'élaboration des autres politiques.

2.2. La Commission européenne indique que quatre messages-clés émergent de l'ensemble du processus de consultation, à savoir: «Pour une participation citoyenne active des jeunes», «Élargir et mieux reconnaître les champs d'expérimentation», «Développer l'autonomie des jeunes» et «Pour une Union européenne championne des valeurs». Dans ce cadre, la

⁽¹⁾ Rapport sur l'audition consacrée à la politique de la jeunesse tenue au Comité économique et social le 20 février 2001 (en anglais uniquement): <http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/civil.html>.

⁽²⁾ Présidence suédoise, Séminaire sur les conditions pour les jeunes en Europe tenu à Umeå en Suède, les 16 et 17 mars 2001. Audition publique sur la politique de la jeunesse, organisée par la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports du Parlement européen le 24 avril 2001; Présidence belge, Le rêve de Hebe, Colloque tenu à Gand du 26 au 28 novembre 2001; Présidence espagnole, l'Europe et la jeunesse: un nouvel élan, rencontre des jeunes européens à Murcie du 9 au 12 mars 2002.

⁽³⁾ Avis du CES sur le «Livre blanc: Politique de la jeunesse», JO C 116 du 20.4.2001.

Commission européenne a identifié les quatre thèmes prioritaires suivants pour l'application de la méthode ouverte de coordination:

- la participation,
- l'information,
- le volontariat parmi les jeunes,
- une meilleure connaissance du domaine de la jeunesse.

2.3. Dans quatre autres domaines politiques, la Commission européenne suggère une meilleure prise en compte de la jeunesse, en ayant recours aux politiques et mesures déjà en place et en utilisant les différents instruments disponibles comme les méthodes ouvertes de coordination et les plans d'actions qui existent déjà. Les domaines politiques concernées sont les suivants:

- l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité,
- l'emploi,
- l'intégration sociale,
- les jeunes contre le racisme et la xénophobie.

2.4. Cette «meilleure prise en compte de la jeunesse au sein des autres politiques» s'entend pour la Commission sous la forme d'une intégration de la dimension «jeunesse» dans les autres politiques communautaires. L'égalité des chances et l'environnement sont deux notions qui ont été intégrées dans les politiques communautaires actuelles⁽¹⁾. Si la proposition doit faire l'objet d'un suivi communautaire, la Commission doit impérativement faire usage de son droit d'initiative politique et proposer, sur la base d'une communication, une stratégie présentant les différentes manières dont la jeunesse peut être plus efficacement prise en compte dans les autres politiques communautaires (intégration de la dimension «jeunesse»).

2.5. Les quatre thèmes prioritaires pour l'application de la méthode ouverte de coordination ne reflètent cependant qu'une vision limitée du «domaine plus spécifique de la jeunesse». Il est difficile d'évaluer leur impact politique et la plus-value qu'ils apporteront aux politiques de la jeunesse menées par les États et les régions, qui disposent de compétences beaucoup plus larges en la matière.

⁽¹⁾ Communication de la Commission «Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires» (COM(96) 67 final). À l'heure actuelle, chaque Direction générale de la Commission européenne est chargée d'intégrer l'égalité des chances dans son domaine politique. C'est le Groupe des commissaires pour l'égalité des chances, aidé par un groupe interservices pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui assure la coordination des travaux.

2.6. La Commission européenne propose d'appréhender ces quatre priorités «plus spécifiques à la jeunesse» par une méthode ouverte de coordination. Bien qu'il convienne d'accueillir favorablement cette proposition, on pourrait largement donner suite aux priorités et aux suggestions définies grâce à des mesures d'incitation et des recommandations élaborées en vertu des articles 149 et 150 du traité. Ces priorités peuvent dans une large mesure être appréhendées à travers des activités entreprises dans le cadre des programmes communautaires existants ainsi que de la stratégie d'information de la jeunesse menée à l'échelle de l'Union.

2.7. L'annonce par Mme Reding, membre de la Commission européenne, de la publication d'un Livre blanc en novembre 1999 a été suivie du lancement d'un processus de consultation très élargi à plusieurs niveaux. Ce processus a été parfaitement géré par la Commission européenne, qui a fait preuve d'une grande souplesse et de la volonté d'adapter le processus à la spécificité du secteur de la jeunesse en Europe. Le Comité ne peut que féliciter la Commission européenne à cet égard et espère qu'elle conservera cet esprit d'ouverture à l'avenir.

2.8. Il est cependant important de rappeler que cette consultation s'est basée sur les dimensions thématiques proposées par la Commission européenne. Elle s'est également basée sur la participation active de jeunes, d'organisations de jeunesse, de chercheurs, de représentants de la société civile ainsi que de responsables administratifs et politiques à tous les niveaux. Les résultats de la consultation sont repris à l'annexe du Livre blanc suivant le classement thématique⁽²⁾, élaboré à l'origine par la Commission européenne elle-même, suivant:

- la participation,
- l'éducation,
- l'emploi, la formation professionnelle, l'intégration sociale,
- le bien-être, l'autonomie personnelle, la culture,
- les valeurs européennes, la mobilité, les relations avec le reste du monde.

⁽²⁾ Il est cependant important de signaler que bien que cette présentation réponde «au souci de la Commission de restituer le plus fidèlement possible les messages issus de la consultation auprès des décideurs européens», la Commission ajoute qu'elle «ne se sent pas liée par les suggestions qui ont été formulées ...». Livre blanc de la Commission européenne – Un nouvel élan pour la jeunesse européenne, COM(2001) 681 final, p. 23.

2.9. Le processus de consultation ainsi «thématisé» a fait naître des espoirs et encouragé les divers acteurs dans le domaine de la jeunesse à formuler des propositions politiques spécifiques réalistes. Actuellement, le Livre blanc ne reflète pas suffisamment les résultats de cette consultation, et il est notamment difficile de saisir le lien qui existe entre les quatre priorités «spécifiques à la jeunesse» qui y ont été définies. Ces priorités ne peuvent être considérées que comme un premier pas dans la bonne direction étant donné qu'elles ne reprennent que certaines des questions qui avaient été évoquées lors de la consultation.

3. Méthodologie

3.1. Le Livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse» propose d'appliquer une méthode ouverte de coordination dans le domaine de la jeunesse. Cette proposition est sans précédent dans le sens où cette initiative n'est pas due formellement au Conseil européen et que les mesures proposées ne sont pas présentées comme allant dans le sens des objectifs politiques prioritaires de l'Union. La méthode ouverte de coordination, qui a été utilisée dans des domaines politiques clés tels que les politiques économique et de l'emploi, y compris leur dimension, a été définie formellement lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 comme une méthode permettant aux chefs d'État et de gouvernement de coordonner leurs politiques au niveau européen. Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne définissent à la fois la méthode et son utilisation pour promouvoir les objectifs stratégiques de l'Union européenne⁽¹⁾. C'est dans cet esprit que la méthode ouverte de coordination a pour l'instant été mise en œuvre afin de favoriser la coordination des politiques, qui bien sûr relèvent de la compétence des États membres, mais qui doivent être coordonnées si l'on veut que l'Union devienne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»⁽²⁾.

3.2. Plus récemment, le Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne proposait que la méthode ouverte de coordination soit employée au cas par cas «pour servir à atteindre des objectifs déterminés du traité» et offrir «un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres»⁽³⁾. En outre, le Livre blanc sur la gouvernance a également clarifié le rôle des diverses institutions dans la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination, en soulignant que la Commission doit jouer un rôle actif de coordination.

3.3. Pour être efficace, la méthodologie proposée dans le Livre blanc sur la jeunesse doit être adaptée car elle ne reflète pas entièrement ce qui est décrit dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne ou dans le Livre blanc sur la gouvernance. Il convient d'articuler clairement le processus suivi dans la méthode ouverte de coordination, de manière similaire à ce qui a eu lieu pour la stratégie européenne pour l'emploi ou le processus d'inclusion sociale. Il est indispensable, au delà de l'engagement des États membres, de développer des mécanismes contraignants pour la participation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que, c'est essentiel, celle des jeunes et de leurs organisations telles que le Forum européen de la jeunesse.

3.4. La méthodologie proposée dans le Livre blanc requiert un haut degré de coordination et une grande capacité politique de la part de la Commission européenne. Le Comité aimerait que cet objectif ambitieux s'accompagne du déblocage des ressources adéquates pour la Direction chargée de la jeunesse. À cet égard, on notera que la Commission n'a pas encore été en mesure d'exploiter pleinement l'ensemble des instruments prévus aux articles 149 et 150. Il conviendrait notamment que la Commission européenne propose l'adoption de recommandations (article 149, paragraphe 4) pour développer la coopération dans le domaine de la jeunesse sur la base d'une méthode communautaire qui accompagnerait la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination.

3.5. En outre, le Comité aimerait voir clarifier son propre rôle et celui de la société civile organisée, notamment des organisations pour la jeunesse, tout au long du processus de la méthode ouverte de coordination. Il faut rappeler que le paragraphe 38 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne décrit le rôle que les ONG sont appelées à jouer dans la méthode ouverte de coordination⁽⁴⁾.

3.6. Le Comité souligne combien il est important de renforcer les objectifs en matière de politique de la jeunesse. Il convient de le faire dans un cadre clair dans lequel les diverses institutions puissent assurer leur rôle, notamment la Commission européenne.

⁽¹⁾ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, paragraphe 37.

⁽²⁾ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

⁽³⁾ Gouvernance européenne, Un Livre blanc, COM(2001) 428 final.

⁽⁴⁾ Le paragraphe 38 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne stipule qu'une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG.

4. Participation de la société civile

4.1. Toute politique en faveur des jeunes doit se baser sur le principe fondamental de la participation des jeunes; il s'agit d'un principe qui a été rappelé au niveau européen et international ⁽¹⁾. Le Comité insiste sur le principe fondamental qui consiste à associer les jeunes et les organisations de jeunesse aux processus d'élaboration et de décision en matière de politique de la jeunesse, à l'échelle locale, régionale, nationale et communautaire ⁽²⁾. Le Comité se félicite que le Livre blanc mette l'accent sur la promotion de la participation des jeunes et aimerait que ce principe apparaisse de façon plus cohérente dans la mise en œuvre politique qui est proposée.

4.2. Le Comité fait remarquer que de nombreux participants au processus de consultation, et notamment les jeunes, se sont montrés déçus du manque d'ambition dont on faisait preuve pour traiter les problèmes liés à la situation économique et sociale des jeunes ⁽³⁾. Sur la base de son avis d'initiative et des résultats de l'audition de la société civile sur la politique de la jeunesse, le Comité s'associe aux réserves qui ont été exprimées sur le fait que le Livre blanc ne reflète pas pleinement ni véritablement les enjeux politiques qui se posent.

4.3. Le Comité regrette que la Commission européenne ait manqué là une occasion de comprendre pleinement et de reconnaître l'existence, l'évolution et la diversité de la société civile européenne dans le domaine de la jeunesse. On peut notamment faire remarquer que si les organisations pour la jeunesse ont pris à maintes reprises l'initiative d'apporter leur contribution à différents niveaux et divers stades de l'élaboration du Livre blanc, leurs contributions et leur rôle dans ce processus ne semblent pas avoir été appréciés à leur juste valeur. Par conséquent et en contradiction avec le Livre blanc sur la gouvernance européenne, les mesures proposées dans le Livre blanc sur la jeunesse ne prévoient pas un rôle véritablement significatif pour la société civile et ses représentants. À cet égard, le Comité est déçu des déclarations et propositions ambiguës qui ont été formulées en ce qui concerne le Forum européen de la jeunesse, ce qui apporte la preuve d'une mauvaise compréhension des fonctions et de l'indépendance des organisations de la société civile.

(1) Résolution des Nations Unies pour l'Année internationale de la jeunesse en 1985 «Participation, développement, paix». Convention des droits de l'enfant de l'ONU, 1989; Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 1992; Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la participation des jeunes et l'avenir de la société civile, 1997. Résolution du Conseil et des ministres chargés de la jeunesse, réunis au sein du Conseil du 8 février 1999 relative à la participation des jeunes (JO 1999/C42/01).

(2) Avis d'initiative du CES sur le «Livre blanc: Politique de la jeunesse», JO C 116 du 20.4.2001.

(3) Parmi les réponses, on peut citer celle du Conseil national de la jeunesse d'Irlande, première réaction intitulée «A Missed Opportunity to put Youth at the Centre of Europe» et qui reflète aussi le point de vue du groupe de jeunes Irlandais qui ont participé à la conférence consultative sur le Livre blanc (uniquement en anglais). Confédération européenne des syndicats (CES) — Première réaction au Livre blanc de la Commission européenne — Un nouvel élan pour la jeunesse européenne (uniquement en anglais); Réaction du Forum européen de la jeunesse, 0011-02-f White Paper. Avis d'initiative du CES sur le «Livre blanc: Politique de la jeunesse», JO C 116 du 20.4.2001.

4.4. Comme l'a affirmé le Conseil européen de Laeken, progresser sur la voie de l'intégration européenne nécessite la concrétisation du concept de citoyenneté européenne afin de combler le fossé qui sépare l'Union européenne des jeunes ⁽⁴⁾. Même si le Livre blanc parle de «déficit citoyen», la Commission européenne ne tient pas pleinement compte du potentiel que peut développer la société civile organisée, notamment les organisations pour la jeunesse, en matière de citoyenneté active ⁽⁵⁾. Le Comité rappelle donc une fois de plus qu'il convient d'accorder plus spécifiquement une aide et une reconnaissance appropriées aux organisations internationales non gouvernementales de jeunesse, les seules à pouvoir associer directement les jeunes à la construction européenne ⁽⁶⁾.

5. Passer d'un élan à une dynamique

Sur la base du rôle proactif que le Comité a joué tout au long du processus ayant conduit à la publication du Livre blanc, le Comité:

5.1. apprécie les progrès qualitatifs de la Commission européenne dans la promotion de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse;

5.2. espère voir se poursuivre la méthode ouverte de consultation et la conception de politiques dans le domaine de la jeunesse au fur et à mesure de l'évolution de la politique de la jeunesse dont le Livre blanc, lors de son processus d'élaboration, a jeté les fondements;

5.3. recommande que dans l'élaboration des politiques dans le domaine de la jeunesse, la Commission européenne adopte une vision plus large sur la base d'objectifs, conformément à la proposition du Comité de mener une politique intersectorielle et intégrée de la jeunesse;

5.4. appelle la Commission européenne à réexaminer les résultats des consultations effectuées afin de définir plus globalement les questions pour lesquelles il convient d'appliquer la méthode ouverte de coordination et de publier une communication précisant comment la jeunesse est effectivement prise en compte dans d'autres domaines politiques importants;

(4) La déclaration de Laeken stipule que l'Union doit relever un défi fondamental: «Comment rapprocher les citoyens, et en premier lieu les jeunes, du projet européen et des institutions européennes?»; Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001.

(5) Contribution de Lynne Chisholm à l'audition publique sur la politique de la jeunesse, organisée par la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports du Parlement européen le 24 avril 2001.

(6) Le crédit inscrit au poste A-3029 est destiné à couvrir l'octroi par l'Union européenne de subventions aux organisations internationales non gouvernementales de jeunesse au titre du poste A-3029 du budget général de des Communautés européennes. Le terme d'organisation internationale non gouvernementale de jeunesse (OINGJ) est un terme générique qui regroupe toutes les organisations pour la jeunesse, les organisations de jeunes professionnels, les comités des jeunes dans les syndicats, les mouvements politiques de jeunes, etc.

5.5. invite la Commission européenne à préparer, à intervalles réguliers, un rapport sur la situation des jeunes en Europe et à le transmettre au Conseil et au Parlement européens ainsi qu'au Comité économique et social et au Comité des régions;

5.6. invite la Commission européenne à préciser au Comité comment les recommandations formulées dans son avis de novembre 2000 et les résultats de l'audition de la société civile organisée en février 2001 ont été reprises dans le Livre blanc et comment ils peuvent être intégrés dans le nouveau cadre de coopération européenne qui est proposé dans le domaine de la jeunesse;

5.7. invite le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen à augmenter les crédits pour l'Éducation et la Jeunesse dans le budget communautaire de 0,5 % à 1 %.

5.8. invite la Commission européenne à concevoir rapidement des actions spécifiques et à débloquer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre; les ressources consacrées au suivi du Livre blanc ne doivent en aucun cas être prélevées sur les fonds prévus dans le cadre du programme *Youth* actuel.

5.9. fait remarquer que la Commission propose de «créer un groupe de travail de haut niveau qui puisse la conseiller en la matière ainsi que le Conseil des ministres, dans ses différentes configurations» pour examiner les problèmes qui se posent autour de l'autonomie des jeunes; le Comité propose d'apporter à ce groupe son soutien et son expérience au cours de ses travaux;

5.10. recommande à la Commission européenne de mieux mettre en évidence la politique en faveur des enfants et de la jeunesse ⁽¹⁾ en créant une Direction spécifique pour les enfants

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Lutte contre l'exploitation des enfants et le tourisme sexuel» (JO C 284 du 14.9.1998).

et les jeunes au sein de la Direction générale «Éducation et culture», qui aurait essentiellement pour tâche de concrétiser et de mettre en œuvre les mesures proposées dans le Livre blanc ainsi que d'appliquer le programme *Youth*;

5.11. invite la Commission européenne et le Conseil à associer le plus tôt et le plus largement possible les pays candidats non seulement à la mise en œuvre du Livre blanc mais aussi aux discussions sur la future conception de la politique de la jeunesse dans l'Union européenne;

5.12. invite la Convention sur l'avenir de l'Europe à examiner attentivement la question du statut des jeunes en Europe et à indiquer clairement à tous les acteurs de la société qu'ils doivent associer activement les jeunes au processus de construction d'une Union européenne plus large et plus démocratique;

5.13. offre son entremise à la Convention sur l'avenir de l'Europe pour faciliter la participation des jeunes et de leurs organisations à ce processus, grâce à la présence de ses trois observateurs à la Convention et en apportant son soutien à l'idée d'une «convention de la jeunesse»;

5.14. considère que dans le cadre de la révision à venir des traités, il conviendrait d'introduire dans le traité instituant la Communauté européenne un article spécifique sur la politique de la jeunesse qui prévoirait au moins d'inciter les États membres à coopérer en la matière et, si nécessaire, d'associer leurs actions; invite le Conseil des ministres chargés de la jeunesse à soutenir sa proposition en adoptant une résolution appropriée.

Bruxelles, le 25 avril 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICH